

Demokratiserende sivilsamfunnsstøtte?

*Hvilken rolle spiller den norske støtten til
sivilsamfunnet i Ungarn for demokratisering?*

Hilde Lønsethagen



Masteroppgave ved Institutt for sosiologi og
samfunnsgeografi, Samfunnsvitenskapelige fakultet

UNIVERSITETET I OSLO

1. september 2013

© Hilde Lønsethagen

2013

Demokratiserende sivilsamfunnsstøtte?

Hilde Lønsethagen

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Sammendrag

I løpet av de siste to tiårene har sivilsamfunnet blitt en viktig del av internasjonale donorerers strategi for å bygge nye demokratier deriblant også for norske bistands- og støtteordninger. På den annen side er det gjort lite forskning på sivilsamfunnsstøtte og dens konsekvenser. Denne oppgaven belyser dette fenomenet ved å se på den norske støtten til sivilsamfunnet i Ungarn gjennom EØS- og den norske finansieringsmekanismen for perioden 2004-2009.

Analysen bygger på sivilsamfunnsteori, teorier om demokratisk konsolidering og litteratur om internasjonal bistand. På bakgrunn av dette forsøker oppgaven å gi svar på hvordan den norske støtten til sivilsamfunnet er med på å bidra til demokratisering. I tillegg til noen forsiktige antydninger til fremtidige fokusområder for støtten drøftes også koblingen mellom sivilsamfunnsorganisasjoners rolle for demokratiutvikling.

Oppgaven viser at det er flere motsetninger mellom idéen om sivilsamfunnet og hva de egentlige resultatene av støtte ofte blir og foreslår at man må ta høyde for den lokale konteksten og de forutsetningene som sivilsamfunnet i gitte land arbeider under. Oppgaven vil være relevant for de som er interesserte i sivilsamfunnets rolle og funksjon, for de som ønsker mer kjennskap til den norske støtten til Sentral-Europa og for representanter for sivilsamfunnet og givere.

SUMMARY

During the last two decades civil society has become an important part of international donors' strategy to build new democracies, including Norwegian aid and development arrangements. On the other hand, little research has been conducted on civil society support and its consequences. This paper's main goal is to shed light on this topic by looking at the Norwegian support to civil society in Hungary given through the EEA and Norwegian Financial Mechanism in the period 2004-2009.

The analysis builds on civil society theory, theory on democratic consolidation and literature on international aid. With these theories as its backdrop, the paper questions in which way the Norwegian support to civil society in Hungary contributes to democratization. In addition to some careful suggestions for future support schemes, this paper also examines and discusses the link between civil society and democracy development.

This paper shows that there are several contradictions between the idea of civil society and what the actual results of the support often are, and suggests careful consideration for local context and the preconditions that civil society works under in the receiving country. This paper is highly recommended for anyone interested in civil societies' role and function, for those who wish to increase their knowledge of the EEA and Norwegian Financial Mechanism, as well as for representatives of civil society and donors.

Forord

For et spennende tema dette har vært å jobbe med! Jeg har sannelig måtte utfordre min kritiske sans. Sivilsamfunnet som blir sett på som en representant for alt det “gode” i samfunnet skulle under lupen. Jeg måtte være streng med meg selv. Jeg håper likevel at jeg har klart å gi noen friske dog kritiske vinklinger til temaet. Temaet og problemstillingen er kompleks, noe som har gjort det til en utfordring å jobbe med, men jeg ville favne bredt. Jeg måtte ha hele helheten for å skape det realistiske bildet av det jeg så på som veldig komplisert da jeg begynte. Jeg håper jeg har klart å nøste noen tråder for den som leser på en oversiktlig måte.

Takk til min veileder Kristian Stokke for troen på at dette kunne fungere. Takk til Roar for dine fantastiske øyne for struktur og språk! Takk Virginia for dine øyne for detaljer! Takk til mine fantastiske informanter! Det hadde ikke blitt den samme oppgaven uten dere. Dere gav oppgaven dybde og meg nye og viktige perspektiver. Takk til alle som har vært der for meg gjennom alt de siste årene, dere vet hvem dere er og hva jeg mener!

Da gjenstår bare å ønske alle en god lesning!

Szeretném a köszönetemet kifejezni a fantasztikus interjúalanyaimnak. Önök nélkül ez a szakdolgozat nem jött volna létre. Az Önökkel folytatott beszélgetések adták súlyt a dolgozatomnak és számomra ezzel új perspektívák nyíltak meg.

Hilde

Forkortelser

DemNet - Foundation for Development of Democratic Rights

EFTA - European Free Trade Association

EU – European Union

EØS- Det europeiske økonomiske samarbeidsområde

Fidesz – De unge demokraters allianse – Ungarns borgerlige parti (Fiatal Demokraták

Szövetsége-Magyar Polgári Párt)

FMC – Financial Mechanism Committee

FMO – Financial Mechanism Office

FP - Focal Point

HCLU - Hungarian Civil Liberties Union

IPSA - Instrument Structurel de Pré-Adhésion

KSH – Köszponti Statisztikai Hivatal (Det ungarske statistiske byrå)

MDF – Det ungarske demokratiske forum (Magyar Demokrata Fórum)

MSzP – Det ungarske sosialistiske parti (Magyar Szocialista Párt)

MONA - Foundation for the Women of Hungary

NCF – National Civil Fund (Nasjonalfondet)

NDA – National Development Agency

NGO – Non-Governmental Organization (Ikke-statlig organisasjon)

NIOK - Nonprofit Information and Training Centra Foundation

NPO – Non-Profit Organization (Ikke-profitt organisasjon)

PHARE - Pologne, Hongrie Aide à la Reconstruction Économique

SAPARD - Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development

SSO – Sivilsamfunnsorganisasjoner

SzDSz – De frie demokraters allianse (Szabad Demokraták Szövetsége)

WWF - World Wild Fund

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Problemstilling og motivasjon for valg av oppgave.....	1
1.2	Struktur	2
1.3	Oppgavens relevans.....	2
1.4	EØS- midlene	3
1.5	Støtten til sivilsamfunnet	5
1.6	Historisk og politisk bakgrunn	6
1.7	Bakgrunn om sivilsamfunnet i Ungarn.....	10
2	Teoretiske tilnærminger	12
2.1	Begrepsavklaring	13
2.1.1	Hva er demokrati og demokratisering?	13
2.1.2	Sivilsamfunnet, en definisjon?	15
2.2	Etablerte teoretiske tilnærminger til sivilsamfunnet og demokratisering.....	20
2.2.1	Sivilsamfunnsfunksjoner for demokratisering	23
2.3	Kritiske tilnærminger til sivilsamfunnsstøtte og demokratisering	27
2.3.1	Forholdet mellom sivilsamfunn og stat.....	27
2.3.2	Forholdet mellom NGO-er og sivilsamfunnet	31
2.3.3	Forholdet mellom donor og NGO – en sivilsamfunnsstøtte?.....	33
2.3.4	Hvordan analysere sivilsamfunnet?	35
3	Metode.....	36
3.1	Forskningsdesign.....	36
3.2	Metodiske valg	37
3.2.1	Litteraturstudier	37
3.2.2	Intervju som metode.....	38
4	Analyse.....	47
4.1	Demokratiet i Ungarn	47
4.1.1	Institusjonelle løsninger	47
4.1.2	Alternative muligheter for påvirkning, overvåkning, innvirkning?	51
4.1.3	Demokratiske utfordringer	53
4.1.4	Oppsummering	56
4.2	Sivilsamfunnet i Ungarn.....	56

4.2.1	Juridiske kategorier for organisasjoner i Ungarn	57
4.2.2	Struktur og inndeling av sivilsamfunnet i Ungarn	59
4.2.3	Finansiell bakgrunn for sivilsamfunnet i Ungarn.....	62
4.2.4	Forholdet mellom sivilsamfunn og stat.....	64
4.2.5	Sivilsamfunnets forankring	65
4.2.6	Tidligere demokrati- og sivilsamfunnsstøtte til Ungarn	66
4.2.7	Oppsummering	70
4.3	NGO-fondet i Ungarn.....	71
4.3.1	Oppsummering	76
4.4	Sivilsamfunnsfunksjoner	76
4.4.1	Miljøvern og bærekraftig utvikling	77
4.4.2	Kulturarv	79
4.4.3	Sivile friheter og kapasitetsbygging.....	80
4.4.4	Sosial utjevning- helse og barn	82
4.4.5	Oppsummering	84
4.5	Demokratiserende sivilsamfunnsstøtte?	84
	Litteraturliste	91
	Vedlegg 1: Intervju guide.....	95
	Vedlegg 2: Førstehåndskilder.....	98

1 Innledning

1.1 Problemstilling og motivasjon for valg av oppgave

EØS- og Den norske finansieringsmekanismen (heretter referert til som EØS-midlene) ble opprettet i 2004 som en støtteordning for blant annet de øst- og sentraleuropeiske landene som da ble medlemmer av EU. Støtten skal bidra til å redusere økonomiske og sosiale forskjeller i Europa. Oppgaven baserer seg på støtteperioden som varte fra 2004 til 2009, og ett spesielt NGO-fond i Ungarn. Hovedproblemstillingen for denne oppgaven er:

Å undersøke hvilken rolle den norske støtten til sivilsamfunnet i Ungarn har for demokratisering. For å finne svar på dette vil oppgaven ta utgangspunkt i disse underproblemstillingene:

1. Hva kjennetegner den norske støtten? Hvilke målsettinger, antagelser, virkemidler har blitt brukt? Hvilke aktører, strategier og funksjoner kjennetegner de norskstøttede prosjektene?
2. Hvilke funksjoner og aktiviteter kan man identifisere under NGO-fondet i Ungarn? Hvilke konsekvenser har den norske støtten for de pro-demokratiske funksjonene til organisasjonene som mottar denne støtten?
3. Til slutt vil koblingene mellom sivilsamfunnsstøtte og demokratisering bli drøftet ut fra det ungarske caset. Hva er utfordringene i en slik kobling, og hvilke perspektiver må man ta høyde for når man forventer en slik kobling?

Min motivasjon for valg av dette temaet kommer fra den tiden da jeg arbeidet ved den norske ambassaden i Budapest (2007-2009). De fleste av mine arbeidsoppgaver der var knyttet til EØS-midlene. Jeg fikk stor innsikt i hvordan midlene ble fordelt, hva slags type prosjekter som mottok støtte, møtte og snakket med flere organisasjoner, samt fikk kjennskap til forvaltningsstrukturen til ordningen. Jeg har også tilbragt et utvekslingsår der på videregående og ett år der på universitetet og snakker derfor språket godt i dag. Ved Universitetet i Oslo hadde jeg Sentral-Europa studier som mitt hovedfokus på bachelor nivå, så et naturlig tema for masteroppgave ble å skrive om EØS-midlene. Demokratiet som politisk system fasinere meg, og jeg var spesielt interessert i å lære mer om forholdet mellom sivilsamfunnsstøtte og

demokratisering. Jeg var nysgjerrig og ville utforske hvordan sivilsamfunnet har fått en slik viktig rolle innenfor demokratistøtte de siste årene og mer spesifikt innenfor de tidligere sosialistiske statene i Sentral-Europa.

1.2 Struktur

Oppgaven er delt inn i fire hoveddeler hvor den første vil presentere generell informasjon om EØS-midlene samt et kort sammendrag av historiske hendelser som har betydning for temaet i oppgaven. Det andre kapittelet er det teoretiske rammeverket som først presenterer en kjent tilnærming til koblingen mellom sivilsamfunn og demokratisering, før den deretter kommer med noen kritiske bemerkninger til forståelsen av sivilsamfunnsstøtte og demokratisering. Kapittelet forskningsdesign vil presentere de metodiske valgene for oppgaven. Det siste kapittelet er analysen som er delt inn i fem underkapitler. Den begynner med to innledningskapitler, et som tar for seg noen av mulighetene for deltakelse innenfor de institusjonelle løsningene i det demokratiske systemet i Ungarn, og kapittel to som gir en oversikt over sivilsamfunnet i Ungarn. Kapittel tre, fire og fem gir svar på underproblemstillingene nevnt ovenfor, hvor kapittel fem inneholder en oppsummering og drøfting av temaet samt konklusjon.

1.3 Oppgavens relevans

Innenfor bistand, utviklingshjelp og demokratifremming har sivilsamfunnet blitt fremhevet som et godt alternativ fremfor å gi støtte til korrupte statsapparater og statsadministrasjon. Sivilsamfunnet blir sett på som en av de viktigste faktorene for å bygge stabile konsoliderte demokratier i transisjonsland.¹ I tillegg blir partnerskap mellom regjeringer, næringsliv og sivile organisasjoner sett på som en av de mest effektive måtene å øke levestandarden på og for å oppnå bærekraftig utvikling på. Med antagelsen om at et sterkt sivilsamfunn fører til demokrati, har givere sett muligheten for å støtte demokratisk utvikling gjennom, blant annet, sivilsamfunnsstøtte. Oppgavens tema er i så måte av interesse for alle som arbeider med sivilsamfunnet, sivilsamfunnsstøtte og demokratisering, for de som er interessert i sivilsamfunnet i Sentral-Europa og Ungarn mer spesielt, samt i EØS-midlene.

¹ Land som er på vei fra et autoritært styre eller diktatur til et demokratisk styre.

Selv om sivilsamfunnet har en lang historie innenfor politisk og filosofisk tenkning er det faktisk bare de siste årene at man har sett sivilsamfunnet og demokrati i sammenheng med hverandre (Keane 2009). Det er lite konkret forskning som belyser de kompliserte sammenhengene som er mellom sivilsamfunnsstøtte og demokratisering. Teorier om sivilsamfunn og demokratisering fokuserer ofte på en nasjonal kontekst, dette til tross for at stadig større del av støtten til sivilsamfunnet nå blir kanalisert gjennom utenlandske givere. Siden sivilsamfunnet har sin opprinnelse i den vestlige verden er det nå også flere miljøer som etterspør empirisk forskning som kan gi mer dybdeforståelse av hvordan konseptet “transporteres” til andre kontekster. Ungarn kan derfor være et godt eksempel på hvordan sivilsamfunnsstøtte spiller seg ut i en annen nasjonal kontekst og hvilke funksjon støtte til sivilsamfunnet kan ha for den demokratiske utviklingen.

I perioden 2004-2009 er det gitt en betydelig støtte til frivillig sektor i Ungarn gjennom EØS-midlene. Denne innsatsen vil bli ytterligere forsterket i neste periode. Minst 800 millioner kroner er øremerket egne NGO-fond i perioden 2009-2014 til landene i Sentral-Europa.² Derfor er det viktig og riktig å sette denne støtten inn i en større kontekst av sivilsamfunnsstøtte, samt aktualisere utfordringene som er knyttet til sivilsamfunnsstøtte.

1.4 EØS- midlene

Formålet med dette kapittelet er å gi generell kunnskap om EØS-midlene for perioden 2004-2009. EØS-midlene ble opprettet da EØS og EU ble utvidet med ti nye land i mai 2004 - Polen, Ungarn, Tsjekkia, Slovakia, Litauen, Latvia, Estland, Slovenia, Kypros og Malta. Midlene går til disse landene samt Portugal, Hellas og Spania, i tillegg til at ordningen ble utvidet til å omfatte Romania og Bulgaria i 2007.³ Hovedpilaren i Norges forhold til EU er EØS-avtalen som trådte i kraft i 1994. EØS ble lansert som en mekanisme som skulle gi EFTA-land adgang til det indre marked.⁴

EØS-midlene består egentlig av to mekanismer, en EØS-finansieringsmekanisme og en norsk finanseringsmekanisme. Dette fordi de to andre bidragsyterne, Liechtenstein og Island, bidrar med et betydelig lavere beløp. Når det i denne oppgaven blir referert til EØS-

² <http://www.eu-norge.org/Aktuelt/Nyhetsartikler/Nye-EOS-midler-lanseres1/>

³ <http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/ofte-stilte-sporsmal-om-eos-midlene.html?id=528116>

⁴ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/nou-er/2012/nou-2012-2/5.html?id=669383>

midlene menes da begge disse to ordningene. Norge bidro i femårsperioden fra mai 2004 til april 2011 med ca. 10 milliarder kroner (1.3 milliarder euro) av de totale midlene. Dette er om lag 97 % av den totale potten. Ungarn mottok ca. 1 milliard kroner og var nest største mottaker etter Polen som mottok ca. 4,4 milliarder kroner.⁵ Det er viktig å påpeke at den norske støtten ikke tas fra bistandsbudsjettet.⁶

Når det gjelder institusjonene som tar seg av håndteringen av midlene har man opprettet EEA Financial Mechanism Committee (FMC) og EEA Financial Mechanism Office (FMO) i Brussel. FMC har ansvaret for EØS-finansieringsordningen, mens UD har ansvaret for den norske delen av ordningen. Financial Mechanism Office (FMO) er sekretariatet for begge ordningene. Det representerer giversiden og bistår mottakersiden i forvaltningen av ordningen. De er kontaktpunkt for potensielle søkere og andre interesserte parter i mottakerlandene så vel som i giverlandene.⁷ FMO mottar alle søknader om støtte fra mottakerlandenes koordinerende myndighet (National Focal Points, FP) og legger disse fram for beslutning med en begrunnet anbefaling til FMC eller UD.⁸ I hvert enkelt mottakerland er det et Focal Point som er ansvarlig for identifisering, planleggingen, implementeringen og overvåkning av prosjekter så vel som for bruken av midlene under EØS-ordningene.⁹

Prosjekter støttet under EØS-midlene skal bidra til å redusere økonomiske og sosiale forskjeller i EØS området.¹⁰ De må i tillegg være i samsvar med prioriteringene til mottakerlandet og i samsvar med avtaler med EU. Støtten ble gitt til utviklingsprosjekter innen innsatsområdene miljøvern, bærekraftig utvikling, bevaring av europeisk kulturarv, utvikling av menneskelige ressurser, helse og barn, forskning, gjennomføring av Schengen-regelverket og justissamarbeid, utvikling og grenseoverskridende samarbeid og faglig bistand til gjennomføring av EU-regelverket.¹¹

Det finnes flere forskjellige typer støtte under EØS-midlene som individuelle prosjekter og programmer. I tillegg kunne ETFA-landene og mottakerlandene sammen finne fram til, og sette opp, spesifikke former for støtte, såkalte “block grants” eller fond. Disse ble

⁵ http://www.norvegia.hu/PageFiles/376466/090902_egt-brochure-0831.pdf

⁶ <http://www.bistandsaktuelt.no/2%2C3+mrd.+kr+til+Polen.114081.cms>

⁷ <http://www.regjeringen.no/nn/Subnettstader/europaportalen/eos-midlene/sekretariatet-i-brussel.html?id=449689> (Lest 11. oktober 2011)

⁸ <http://www.regjeringen.no/nn/Subnettstader/europaportalen/eos-midlene/sekretariatet-i-brussel.html?id=449689> (Lest 11. oktober 2011)

⁹ http://www.norvegia.hu/PageFiles/376466/090902_egt-brochure-0831.pdf

¹⁰ http://www.norvegia.hu/PageFiles/376466/090902_egt-brochure-0831.pdf

¹¹ <http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/ofte-stilte-sporsmal-om-eos-midlene.html?id=528116>

brukt til å implementere prosjekter hvor man ikke på forhånd hadde mulighet til å identifisere alle mottakerne fordi disse ville være av en mindre størrelseskarakter som også ville bli for vanskelig å administrere én etter én. NGO-fondet i Ungarn, som er denne oppgavens fokus, er et slikt fond. Disse fondene blir administrert av en egen fondsforvalter i mottakerlandet og tar seg av hele prosessen rundt utlysning av midlene til evalueringen av prosjekter og utbetalinger av støtten.¹² NGO-er kunne, selv om slike fond ble opprettet i mottakerlandene, søke om støtte til individuelle prosjekter om de skulle ønske det.

For å sikre effektiv implementering av midlene har en Memorandum of Understanding (MoU) blitt signert mellom EFTA landene og hvert enkelt mottakerland. Denne innebærer, blant annet, en liste med områder man ønsker det skal fokuseres på, etablering av spesifikke former for støtte, et rammeverk for oppsettet for implementeringen av midlene i mottakerlandet og et rammeverk for samarbeidet. Midlene det her vil være snakk om er de det ble signert MoU for perioden 1. mai 2004 til 30. april 2009.

1.5 Støtten til sivilsamfunnet

I utlysningsteksten for midlene heter det at man ønsker å støtte arbeidet til-, utviklingen av- og kapasiteten til ikke-statlige organisasjoner og at de derfor stiller til rådighet spesiell støtte designet for å møte de spesielle behovene til NGO-ene. NGO-fondene er en tilleggsform for støtte tilpasset behovene til NGO-ene. Disse fondene inkluderer prosjekter av mindre størrelsesorden, behovet for uavhengighet fra offisielle regjeringsstrukturer og behovet for å gjøre søknadsprosessen enklere og raskere. Fondsforvalterne som har ansvaret for disse fondene skal normalt ha tette og etablerte bånd til NGO-sektoren i mottakerlandene og de skal helst ha erfaring fra fondsforvaltning, helst innenfor de gitte sektorene som fondet skal støtte.¹³ 185 millioner euro totalt ble gitt til sivilsamfunnet under EØS-midlene i perioden 2004-2009. Spesifikke NGO-fond ble opprettet i 12 av mottakerlandene. Disse 19 fondene på tilsammen 85 millioner euro støttet ca. 1920 småprosjekter. 37 % av støtten gikk til temaene demokrati, menneskerettigheter, diskriminering og inkludering av vanskeligstilte grupper. Totalt hadde det da vært ca. 45 utlysninger for midler med 14810 søknader. Gjennomsnittsstørrelsen på støtten var 45 474 euro, i tillegg ble ca. 100 millioner euro gitt i

¹² http://www.eeagrants.org/asset/3361/1/3361_1.pdf

¹³ http://www.eeagrants.org/asset/338/1/338_1.pdf

direkte støtte til større prosjekter som ble drevet av NGO-er. Alle tallene her er hentet fra Pitija Rapport 2010.

Prioriteringsområdene for støtten gjennom NGO-fondene skulle være i tråd med målsetningene til midlene om å støtte sosial og økonomisk utjevning. Prioriteringsområdene vil i grove trekk følge prioriteringsområdene til mekanismen som sådan og kan også inkludere støtte til styrking av sivilsamfunnet helhetlig sett eller individuelle NGO-er i mottakerlandene.¹⁴ NGO-fondet i Ungarn kom på 6.3 millioner euro og det er totalt 240 godkjente prosjekter (NGO Rapport 2011). Det er dette fondet og dets prosjekter som er utgangspunktet for denne oppgaven. Dette blir videre utvidet i analysen.

Ifølge den nye mekanismen for perioden 2009-2014 er sivilsamfunnet en av prioriteringssektorene.¹⁵ Ca. 10 % av midlene (ca. 140 millioner euro) er satt av til egne NGO-fond som vil bli etablert i alle de 15 mottakerlandene.¹⁶

1.6 Historisk og politisk bakgrunn

Hensikten med dette kapittelet er å gi en kort historisk oversikt over de forskjellige styresett Ungarn har hatt for å skape et bilde av hvilke tradisjoner dagens demokrati i Ungarn bygger på. Ungarn har begrenset erfaring med demokrati som styresett, som kommer tydelig frem i Ungarns historiske og politiske bakgrunn. Ungarn, som er et land i Sentral-Europa med omtrent 10 millioner innbyggere, grenser til Østerrike, Kroatia, Romania, Serbia, Slovakia, Slovenia og Ukraina.¹⁷ Det har et parlamentarisk demokrati der den største delen av befolkningen er madjarer og den største minoriteten er rom. Det finnes ingen sikre tall for hvor mange dette er, men estimerer fra midten på 1980-tallet regner med noe mellom 560 000 og 600 000 (Romsics 2005). Religionsformen er hovedsakelig romersk-katolsk og protestantisk kristendom, men det finnes også andre mindre trossamfunn.¹⁸

Først gang i moderne historie hvor Ungarn hadde eget selvstyre var i mellomkrigstiden etter oppløsningen av det Østerisk-Ungarske dobbeltmonarkiet. Østerrike-Ungarn hadde tatt side med tyskerne og som en av taperne av krigen skulle dette få konsekvenser for landet. I fredsavtalen, kjent som Trianonavtalen, signert i Versailles i 1920 ble Ungarns grenser redusert betraktelig (Wandycz 2001). Fra å være et Stor-Ungarn med grenser som omfattet

¹⁴ http://www.eeagrants.org/asset/338/1/338_1.pdf

¹⁵ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st09/st09899.en10.pdf>

¹⁶ EØS-sekretariatet, 2011. Thematic Report on Civil Society. Empowering NGOs to make a difference. Oslo.

¹⁷ http://snl.no/Ungarns_politiske_system

¹⁸ http://snl.no/Ungarns_politiske_system

store deler av dagens Romania, Slovakia og deler av Kroatia og Serbia ble Ungarns territorium redusert med 2/3 og befolkningen redusert med 1/3 (Romsics 2005). Mange ungarere ble nå minoriteter i Ungarns nabostater. Kriteriene i avtalen blir fortsatt sett på som usedvanlig strenge av det ungarske folk den dag i dag.¹⁹

Flere uheldige forhold var med på å gjøre den nye selvstendigheten til et mislykket forsøk på demokrati og Ungarn ble det første landet i mellomkrigstiden til å få en autoritær styreform. I 1920-årene beholdt man monarkiet, men uten en konge (Romsics 2005). Parlamentarismen ble innført, men med begrenset stemmerett (Seim 2002). Ungarn hadde i denne perioden (1919-1944) et gammeldags, separatistisk, autoritært regime, riktignok med begrensede demokratiske trekk som flerparti system og relative friheter for pressen, men det var langt fra å være et demokrati (Bozóki 1999).

Ingen politikere ønsket å signere Trianonavtalen, noe som åpnet for at kommunisten Béla Kun ble statsminister (Wandycz 2001). Det blodige regimet til Béla Kun henrettet adelen og den tidligere eliten (Seim 1998). Den røde terroren ble slått raskt ned og da valg ble holdt i 1920 ble Admiral Miklós Horthy valgt til riksforsender (Romsics 2005). Horthy styrte Ungarn fram til oktober 1944 (Seim 2002). Depresjonen førte landet ut i en økonomisk og sosial krise. Politikken ble preget av “sjokket etter Trianon” som fører til en høyre-radikalisering av Ungarn. Samfunnet blir preget av revisjonisme, xenofobi og en idealisering av fortiden.²⁰

Effekten av Trianonavtalen gjorde at Ungarn kom inn i annen verdenskrig på tyskernes side fordi Tyskland lovte at da skulle Ungarn få tilbake sine tapte landområder (Romsics 2005). Krigen endte med den russiske frigjøringen og okkupasjonen av Ungarn (Seim 1998). Gradvis ble det kommunistiske ettpartisystemet etablert ved en sammenslåing av sosialistpartiet og kommunistpartiet. I 1949 fikk man en ny grunnlov og folkerepublikken ble opprettet (Romsics 2005). Det er dette året man kan si at den “stalinistiske” kommunismen ble innført for fullt (Lewis 1998). Regimet ble regnet som totalitært (Bozóki 1999). Kommunistpartiet, som var det eneste tillatte, hadde en ledende rolle i det politiske, økonomiske og sosiale liv (Seim 2002). Perioden var preget av frykt, kynisme og sosial- og økonomisk nød.²¹ Alle instanser ble underlagt partistaten og kontakten med vestlige land ble

¹⁹ Forelesningsnotat Sárfi, E. 2004. Universitetet i Oslo

²⁰ Forelesningsnotat Sárfi, E. 2004. Universitetet i Oslo

²¹ Forelesningsnotat Sárfi, E. 2004. Universitetet i Oslo

svært begrenset. I stedet skjedde en dyrking av Sovjetunionen (Seim 2002). Ideologiske dogmer og massepropaganda monopoliserte det offentlige rom og denne konstante propagandaen produserte etter hvert en privat kynisme (Seim 2002). Mange ble desillusjonerte og bitre i forhold til det de hadde forventet av den store frigjøringen.

I perioden etter Stalin var den viktigste hendelsen revolusjonen i 1956 som ble knust av en sovjetisk invasjon samme år (Lewis 1998). Da startet fasen kjent som Kádár-epoken (1956-1988). Regimet ble gradvis mindre og mindre undertrykkende, og Ungarn utviklet en særegen og mer liberal økonomisk politikk enn den som var vanlig i mange av de andre landene i Øst-blokken (Seim 2002). Kádár gav private lov til å drive små foretak, det ble etablert mer handel med vesten og det ble tatt opp utenlandske lån til å kjøpe ny teknologi. Kádár og partiet hadde klart å føre en noenlunde vellykket økonomisk politikk som gjorde folket fornøyd og forhindret videreutvikling av revolusjonære grupper (Lewis 1998).

Reformene i Sovjet og tilbaketrekningen av støtte under Gorbatsjov var en viktig drivkraft for forandring i de sentraleuropeiske landene. Ungarn var det andre landet etter Polen til å introdusere en ikke-kommunistisk regjering (Sitter 2002). Demokratiseringen i Ungarn fikk bred støtte av nesten alle politiske aktører og i likhet med Polen kom dette av at overgangen ble forhandlet frem mellom kommunistene og opposisjonen (Sitter 2002). Disse forhandlingene ble kalt for Det Nasjonale Runde Bord som besto av det, den gang ledende, kommunistparti og ni opposisjonspartier (Ágh 2002). Det første frie valget fant sted 24. mars 1990. Opposisjonen MDF vant valget og dannet regjering. Grunnloven fra kommunisttiden ble reformert. Ungarn gikk fra å være en folkerepublikk til å bli Republikken Ungarn (Lewis 1998). De siste sovjetiske troppene forlot Ungarn 19. juni 1991 (Sitter 2002).

De første partiene dukket opp i 1987-88 og hadde sin bakgrunn i bevegelser og organisasjoner som var organiserte rundt løse paraplyorganisasjoner. Opposisjonen i Ungarn besto egentlig av ganske løse grupperinger, ikke så organisert som Solidaritet i Polen eller Charter 77 i Tsjekkoslovakia. Den grønne bevegelsen var en av hovedpådriverne for endring i Ungarn. En av bevegelsens hovedpersoner var dagens statsminister Viktor Orban (Sitter 2002). Han etablerte partiet Fidesz-ungdemokratene som opprinnelig var et liberalt parti i tiden rundt rundbordsforhandlingene. Partiet har gradvis gått over til å bli et konservativt, kristent nasjonalistisk høyreparti. Etter å ha gjort et dårlig valgresultat i 1994 skiftet partiet fra å være liberalt til å bli et konservativt, kristent og nasjonalistisk parti (Sitter 2002). Partiet vant midlertidig valget i 1998 og valget i 2010.

En annen viktig politiske gruppering i Ungarn i 1989 var reformkommunistene (Sitter 2002). Det ungarske sosialistiske parti (MSzP) vant det andre valget. Dette partiet var det omdøpte og demokratiske orienterte arvtageren til Kommunist partiet som hadde mange gamle partimedlemmer i viktige posisjoner (Sitter 2002). Konsolideringen av partier i Ungarn var i store linjer over før 1990-valget. Partiene brukte muligheten til å trekke på tradisjoner fra mellomkrigstiden, antikommunisme og vesteuropeisk demokrati (Sitter 2002).

Det var bred enighet om de viktigste endringene, som overgangen fra marked til liberalt demokrati, og at dette måtte skje innenfor rammene til Pengefondet, NATO og EU (Sitter 2002). 1990-tallet har blitt karakterisert som optimismens tiår med overgang til demokrati, fra plan- til markedsøkonomi og tankegangen “tilbake til Europa” ved at man arbeidet for NATO- (1994) og EU-medlemskap (2004).²² Selv om partisystemet hadde utviklet seg raskt og tidlig ble konsolidert var de fleste partier elitepartier, med lite kontakt med velgerbasen (Lewis 1998). 1990-tallet var preget av politiske skandaler, sterk polarisering i partipolitikken, lav valgdeltagelse og til dels politisk apati i befolkningen (Lewis 1998). Den første tiden etter regimeskiftet handlet i stor grad om økonomiske faktorer. Ungarn var på 90-tallet regnet som en av de beste i klassen. Økonomien gikk langt bedre enn i mange av de andre sentraleuropeiske landene, arbeidsledigheten var lavere og partipolitikken mer stabil (Lewis 1998). Mesteparten av privatiseringen var avsluttet rundt 1997 med unntak av de mest ulønnsomme foretakene som ofte ble i statlige hender for å unngå massearbeidsledighet (Seim 2002). Økonomien skrantet for Ungarn på 2000-tallet og ble forbigått av land som Slovakia og Polen. Det hele forverret seg da finanskrisen slo hardt til i 2008 og spesielt lammet eksporten til deres viktigste handelspartner, Tyskland.

1990-tallet var i stor grad preget av et ønske om EU-medlemskap. De første skrittene i den retning ble tatt når PHARE-programmet ble opprettet i 1989.²³ Programmet bidro til institusjonell utvikling og investeringer. Etter hvert kom de såkalte assosiasjonsavtalene på plass. Disse inneholdt mer hjelp og støtte enn PHARE og et mer omfattende samarbeid i form av bilaterale avtaler. I tillegg fikk man avskaffet handelskvoter. Dette bidro til økt handel med EU og politiske og institusjonelle reformer. Ungarn var det første landet i Sentral-Europa til å søke om EU-medlemskap i 1994. I 2000 kom de første premedlemskapsfondene på plass, IPSA for regioner og SAPARD for landbruk²⁴. I 2002 ble forhandlingene om kriteriene i

²² Forelesningsnotat Sárfi, E. 2004. Universitetet i Oslo

²³ http://www.nfu.hu/pre_accession_funds

²⁴ http://www.nfu.hu/pre_accession_funds

medlemskapet avsluttet og Ungarn signerte avtale med EU våren 2003 og ble tatt opp som medlemmer i mai 2004.

1.7 Bakgrunn om sivilsamfunnet i Ungarn

Både Ungarn, Polen og Tsjekkoslovakia hadde en relativt sterk frivillig sektor både før og etter annen verdenskrig, men kommunismen satte i midlertidig raskt en stopper for dette (Frič 2004). Allikevel blir det påpekt at sivilsamfunnet i Sentral-Europa har en litt annen historisk utvikling enn den vi hadde i vesten (Bernhard 1993). Dette er hovedsakelig knyttet til det faktum at når vesten var i full gang med å innføre kapitalismen, styrket mange av statene i Sentral-Europa det føydalistiske systemet. Sivilsamfunnet fikk derfor ikke utviklet seg i like stor grad som i vesten. Det var for det meste knyttet til veldedig arbeid utført av kirkens institusjoner. I tillegg var veldedige aktiviteter ofte knyttet sammen med en uavhengighetskamp, grunnet alle årene under andre regimer og med begrenset selvstendighet.

Før nazistenes inntog i 1944 og den påfølgende sovjetiske dominansen var det rundt 13 000 registrerte klubber og foreninger i Ungarn (Kuti 2008). I mellomkrigstiden var sektoren i stor grad fortsatt under påvirkning av ideologien fra det tidligere Habsburgske riket og derfor under det man kan se på som en konservativ tradisjon (Rymsza & Zimmer 2004).

Under kommunistdiktaturet ble antallet foreninger halvert til noe mellom 6000-8000, mens stiftelser og andre organisasjonstyper ble forbudt (Körösi et al. 2003). I Ungarn og Sentral-Europa forøvrig ble de organisasjonene som overlevde inkorporert i det sentraliserte styret til den totalitære staten, og politisk paralisert. Medlemmer av kommunistpartiet ble innsatt for å sikre den ideologiske kontrollen (Frič 2004). De organisasjonene som var godtatt av kommunistpartiet var typiske masseorganisasjoner som interesseorganisasjoner, politiske ungdomsorganisasjoner og kultur- og sportsorganisasjoner. Disse fikk betydelig støtte fra staten for å sikre partiloyalitet og alle var organisert under paraplyorganisasjoner (Pankoke 2004). Deltakelse i disse organisasjonene ble sett på som obligatorisk og hvis man ikke deltok ble det sett på som en motstand mot regimet, noe som kunne føre til trusler og utestengelse fra personlig eller profesjonell avansement (Pankoke 2004).

På 1980-tallet ble mange unge mennesker involverte i miljøbevegelser og kulturelle initiativer. Disse sivile foreningene ble gradvis tolererte og utviklet seg utenfor statens kontroll (Pankoke 2004). Av opposisjonelle i regionen er særlig Solidaritet i Polen og Charter 77 i Tsjekkoslovakia de mest kjente, men også i Ungarn hadde man flere bevegelser som var

aktive og hadde innflytelse på begivenhetene i 1989. I Ungarn var disse typiske intellektuelle organisasjoner som Fidesz – ”the League of Young Democrats” og miljøbevegelsen (Bernhard 1993).

Selv om Ungarn hadde hatt en viss grad av motstand mot kommuniststyret, hadde ikke opposisjonen i nærheten samme rolle som man så hos Solidaritet i Polen (Bernhard 1993). Reformene var ikke et resultat av press fra sosiale bevegelser som med Solidaritet i Polen, men heller på grunn av den vanskelige økonomiske situasjonen landet befant seg i. Politiske reformer ble en måte å løse disse vanskelighetene på og gav også muligheter for en opposisjon til å våkne til live (Bernhard 1993). Slik sett kan man si at det heller var reformkrefter innenfor kommunistpartiet som hadde en kritisk rolle for utformingen av sivilsamfunnet i Ungarn. Ideen om at krefter utenfor ettpartiet skulle skyve gjennom reformer var paradoksalt i den ungarske konteksten, da det ikke var noe som i det hele tatt liknet på det polske nivået av sosial selv-organisering i samfunnet (Cohen & Arato 1992 i Baker 2002). Reformistene innenfor kommunistpartiet i Ungarn benyttet seg av de nye mulighetene som Gorbachev gav og presset på med mer radikale reformer, inkludert etableringen av et parlamentarisk demokrati. Siden opposisjonen fortsatt var veldig svak, var det kommunistpartiet som fungerte som en katalysator for rekonstruksjonen av sivilsamfunnet (Bernhard 1993). Uavhengige grupper fikk etter hvert muligheten til å danne partier lovlig og tok del i utformingen av demokratiet.

I perioden etter 1989 var det som en bølge av entusiasme for demokratiseringen skylte over landene, og under påvirkning av denne entusiasmen ble også ideen om å bygge sivilsamfunnet en integrert del av kommunistsamfunnets overgang til demokrati og markedsøkonomi (Frič 2004). NPO-er kunne regne med vennlige, hjelpsomme holdninger fra politikere. Dette gav dem en ledende rolle i å bygge sivilsamfunnet, men regimeskiftet førte til en massiv flukt av aktivister fra non-profit sektoren inn i politikken og statsadministrasjonen (Frič 2004). Ikke lenge etter regimeendringen kunne man se at det som hittil hadde syntes som en svært levende sektor raskt begynte å fragmentere og bli svakere (Kopecky 2001 i Grugel 2002). Organisasjonene manglet det meste, eiendom, penger, juridisk rammeverk, tradisjon, profesjonell bakgrunn, informasjonsnettverk og hele service infrastrukturen, opplærings- og utdanningssentre og frivillige. (Frič 2004).

2 Teoretiske tilnærminger

I dette kapitlet vil jeg presentere teorien som ligger til grunn for analysen. Dette kapitlet består av tre deler. I den første delen vil det bli gitt en begrepsavklaring for demokrati og sivilsamfunn. I den andre delen presenteres en generell forståelse av hvordan sivilsamfunnet og demokratisering vanligvis blir koblet sammen. Dette kapitlet inneholder også en oppsummering av sivilsamfunnets funksjoner basert på den teoretiske gjennomgangen i kapitlet. I det tredje og siste delen vil kritikk av den positive koblingen mellom sivilsamfunnsstøtte og demokratisering bli presentert. Dette bygges opp rundt tre sentrale temaer som er forholdet mellom sivilsamfunnet og stat, forholdet mellom NGO-er og sivilsamfunn samt forholdet mellom donor og NGO.

Ofte blir støtte til sivilsamfunnet gitt under heller svake retningslinjer med et mål om å bidra til “det gode” og å styrke sivilsamfunnet fordi man da antar at man vil bidra til demokratisering. Det rettes derfor oppmerksomhet mot hvordan sivilsamfunnet kan spille en rolle i demokratisering med utgangspunkt i etablerte teorier og eksisterende empiri. I tillegg blir det presentert kritiske perspektiver på hvordan sivilsamfunnsstøtte kan bidra til uønskede resultater. Det er flere utfordringer knyttet til å promotere demokrati og å styrke sivilsamfunnet gjennom bistand (ekstern støtte). Hovedmålet med dette kapitlet er derfor å vise at en mer kontekstuell forståelse av sivilsamfunnsstøtte vil være hensiktsmessig i forhold til dets demokratiserende funksjon.

Det vil være hensiktsmessig å anta at en sammenslåing av sivilsamfunnsdiskursen, demokratidiskursen og utviklingsdiskursen vil gi en klarere og mer fokusert forståelse av sivilsamfunnets rolle innenfor demokratisk konsolidering. Det teoretiske rammeverket som legges til grunn her baserer seg derfor ikke på en spesifikk teori, men bygger på flere teoretiske bidragsyttere som vil utgjøre rammeverket for selve analysen. Det er blitt valgt bidragsyttere som presenterer forskjellige innfallsvinkler, som fremstår som viktige innenfor sine felt og som gjør det mulig å gjennomføre analysen. Det må tas høyde for at det kan være andre teoretikere på feltet som ikke blir nevnt her og at denne presentasjonen ikke gir en fullstendig oversikt over all litteratur som omfatter emnet.

2.1 Begrepsavklaring

2.1.1 Hva er demokrati og demokratisering?

Demokrati er et omdiskutert konsept med røtter langt tilbake i tid. Det finnes derfor en hel rekke definisjoner av, og teorier om, demokrati. Ingen definisjoner er feil eller riktig men formuleres ut fra det analytiske formålet slik som også er tilfelle i denne oppgaven.

“Et demokrati innebærer konkurranse om viktige, politiske posisjoner i frie, periodiske valg” (Rasch 2000, s. 83). Demokrati har i nyere moderne diskurser blitt assosiert med et politisk system hvor flerparti eksisterer, hvor periodiske frie og rettferdige valg finner sted basert på retten til å stemme, hvor man har pressefrihet, hvor hensyn til menneskerettigheter blir overholdt og hvor rettssystemet er sikret (Sachikonye 1995). Det antas at offentlig politikk i demokratier uttrykker og gjenspeiler folkets eller flertallets vilje (Rasch 2000). Med demokratisering menes her et skifte, en endring, fra et regime til et demokratisk regime. Dette innebærer også det som ofte blir betegnet som en konsolidering av demokratiet. Dette er en fase etter det umiddelbare skiftet fra et ikke demokratisk regime til et demokratisk regime har funnet sted.

Selv om det finnes mange forskjellige former for demokrati er det vanlig å skille mellom direkte og indirekte (representativt) demokrati. I et direkte demokrati deltar alle borgerne av fellesskapet i utformingen av beslutninger som angår dem. I dag er midlertidig det representative (indirekte) demokratiet det mest vanlige. Her er det representanter som treffer beslutninger på vegne av borgerne. Tre viktige vilkår for å betegne et statssystem som demokratisk er derfor i følge Rasch (2000, s. 13 & 14) at “folkets medvirkning bør gjelde utvelgelse av representanter med makt” samt at det finnes “konkurranse om politiske posisjoner i periodiske valg” og tilslutt “meningsrepresentativitet”. Sistnevnte knyttes til parlamentets representativitet dvs. at representanten opptrer fritt etter egen overbevisning på vegne av velgerne.

Fram til 1990-tallet var demokrati i stor grad ensbetydende med liberalt demokrati som innebar en minimal forståelse av begrepet til å gjelde åpne valg, flerpartisystem, og visse retningslinjer for styring (Grugel 2002). Selv om man har sett en stadig spredning av det demokratiske styresettet så har det blitt argumentert for at implementeringen av demokratiske institusjoner ikke nødvendigvis betyr spredningen av en demokratisk politikk (Luckham et al. 2003). Noen totalitære regimer hevder å ha populær støtte ved å referere til etableringen av demokratiske institusjoner, men under overflaten er det lite som minner om ekte demokratiske

verdier og respekt for de demokratiske prinsipper. Spredningen av demokratiske institusjoner har utenom noen få unntak blitt fulgt av offentlig skepsis, noen ganger apati uttrykt i lav valgdeltakelse, lavt medlemsantall i politiske partier og mangel på tillitt til politikere (Luckham et al 2003).

Et demokrati blir derfor i dag sett på som noe mer enn bare konstitusjonelle regler og prosedyrer som bestemmer hvordan en regjering skal fungere. Dette er bare et element av mange som er med på å legge grunnlaget for et velfungerende demokrati. Det tenkes her på en hel variasjon av institusjoner, politiske partier, organisasjoner, foreninger og assosiasjoner. Reelle demokratier er ikke kun opptatt av det institusjonelle men også om det har reel mening for borgerne. Reelle demokratier er en måte å regulere maktrelasjoner på for å maksimere individers muligheter til å påvirke forholdene for sine liv. Til deltakelse i, og for å påvirke debatter om, essensielle avgjørelser som påvirker samfunnet (Grugel 2002). Det er denne forståelsen som blir lagt til grunn i denne oppgaven.

Demokratiteori kan deles inn i forskjellige retninger. Man kan si at det finnes tre hovedretninger; konkurransedemokrati, deltakerdemokrati og diskursdemokrati (deliberativt demokrati). Konkurransedemokratiet setter forholdet mellom velgere og representanter i sentrum. Folkets representanter må forsvare sin posisjon ved å konkurrere om stemmer i periodiske, frie og åpne valg. Her får de periodiske valgene fokuset, og deltakelse utover dette kreves i grunn ikke av borgerne. Representantene vil da stå til ansvar ovenfor elektoratet noe som vil hindre maktmisbruk i forhold til ønsket om gjenvælgelse ved neste valgrunde. Fokuset ligger altså på deltakelse gjennom valg. Deltakerdemokrati og diskursdemokrati blir altså sett på som mer alternative former som er med på å skape demokrati i mye bredere forstand enn den som er vanlig under den konkurransedemokratiske forståelsen (Rasch 2001). I teorien om deltakerdemokrati vektlegges politisk deltakelse utover de periodiske valgene. Her er ønsket at borgere skal delta mer aktivt i saker som angår dem. Mens en i et konkurranseperspektiv ses demokratiet kun som en metode (for å hindre tyranni og bidra til gode, rettfærdige beslutninger), betraktes demokratiet i et deltakerperspektiv både som middel (for å sikre medbestemmelse) og som mål i seg selv (for å bidra til selvrealisering) (Rasch 2001).

Teorien om diskursdemokrati vektlegger viktigheten av en offentlig diskusjonsprosess som tar sikte på at det skapes konsensus om de kollektive avgjørelsene som treffes (Elster 1998 i Rasch 2001). Denne prosessen kjennetegnes av at alle kan komme med synspunkter, meninger og forslag, og at argumentene er viktigere enn det å stemme over forslaget. I denne teorien ligger et ønske om en grundig diskusjon av politiske alternativer. Den varierer derimot

i grad av deliberasjon. Utfordringene ligger i hvordan man skal sikre institusjonelle rammer for diskusjon.

De siste trendene innenfor demokratisk teori har altså en bredere definisjon av demokrati. Dette perspektivet kan ses som et resultat av dårlig valgoppslutning, tilbaketrekning av medlemmer fra politiske partier og en økende misnøye med politiske institusjoner og politiske eliter (Svåsand & Tostensen 2009). Under dette perspektivet ser man sivilsamfunnets rolle i et demokrati som en del av en rekke mekanismer som knytter borgere til offentlige myndigheter gjennom en uavbrutt interaksjon, heller enn bare valgdeltakelse (O'Flynn 2006 i Svåsand & Tostensen 2009). Denne oppgaven baserer seg derfor på denne definisjon av demokrati som innebærer en målsetning om at alle mennesker skal ha lik mulighet til, og innflytelse på, de avgjørelser som gjelder dem selv.

2.1.2 Sivilsamfunnet, en definisjon?

Selv om det er stor uenighet om hva en definisjon av sivilsamfunnet skal inneholde er det som regel enighet om at sivilsamfunnet er en arena for frivillig, ikke-tvungen, kollektiv handling rundt fellesinteresser, formål og verdier. Begrepet er nært knyttet til det brede spektrum av organisasjoner som hverken hører til i markedet eller i staten.

Det finnes svært forskjellige grensesettinger når det gjelder hva man inkluderer i begrepet. Ofte kan en beskrivelse derfor inkludere alt fra religiøse samfunn, interesseorganisasjoner til fagforeninger og politiske partier. Det mest vanlige er likevel kun å inkludere visse organisasjonsformer som frivillige organisasjoner, veldedighetsorganisasjoner, hjelpeorganisasjoner, ikke-statlige organisasjoner (NGO-er), ikke-profit organisasjoner (NPO-er), stiftelser og foreninger. Organisasjonene er ofte registrerte og faller inn under en eller annen form for juridisk kategori. Det er viktig å være klar over at forskjellige stater opererer med forskjellige kategorier og definisjoner. I tillegg er det også slik at forskjellige typer forskning ofte også bruker forskjellige betegnelser og inkluderer forskjellige typer aktører, noe som gjør forskningen vanskelig i forhold til komparative studier. Definisjonene er svært problematiske grunnet det uklare innholdet, i tillegg til at betegnelsene som brukes er merket av ulike nasjonale kontekster.

I denne oppgaven brukes begrepet "sivilsamfunn" fordi det er dette som oftest blir brukt når det snakkes om EØS-midlene, selv om de aller fleste organisasjonene som mottar støtte under sivilsamfunnsstøtten nesten utelukkende har vært NGO-er. Når man snakker om NGO-er er dette ikke synonymt med å snakke om hele sivilsamfunnet, selv om det til tider

kan være fristende å samle disse under en og samme paraply. Dette fordi NGO-er bare representerer ett lite segment av det som utgjør sivilsamfunnet. Dette vil bli diskutert i mer detalj nedenfor.

Sivilsamfunnet omfatter altså en rekke aktører og institusjonelle former som varierer i grader av formalitet, uavhengighet og makt. Det er vanlig å forstå denne arenaen som noe utenfor sfærene til staten, markedet og familien. I praksis, er allikevel grensene mellom staten, sivilsamfunnet, familien og markedet ofte komplekse og uklare (Paffenholz & Spurk 2006). Definisjoner som er vanlig i Norge er også i overensstemmelse med denne forståelsen: ”de nettverk som er virksomme i spennet mellom staten og familien, og som ikke er en del av markedet i vanlig kommersiell forstand” (St.meld. nr. 35, 2003-2004). I Norge brukes ofte betegnelsen ideelle organisasjoner. Kanskje nettopp for å betegne at organisasjonene man refererer til opererer innenfor felt og saker som er av ideell karakter.

Arbeidsdefinisjonen for denne oppgaven vil bygge på Paffenholz & Spurk (2006): “sivilsamfunnet er en sektor for frivillighet innenfor institusjonaliserte rammer som skiller seg fra den statlige sektoren, familien og markedet, hvor man husker på at grenselinjene mellom disse forskjellige sektorene er komplekse og blander seg”. Videre påpekes det at sektoren hovedsakelig består av mange og forskjellige typer frivillige organisasjoner som ofte konkurrerer med hverandre og som er orientert mot spesifikke interesser. Det er oftest ikke-statlige aktører og organisasjoner som ikke fullt ut er styrt av private og økonomiske interesser, som er selvorganiserte og som fungerer i den offentlige sfæren og er uavhengig fra staten, men er orientert mot og jobber nært opp til staten og den politiske sfæren.

Definisjonen til Center for Civil Society i London definerer sivilsamfunnet som en egen sektor på lik linje med de tre andre hovedsektorene; staten, økonomien og familien. Dette er ikke tilfredsstillende i henhold til Paffenholz & Spurk (2006) som påpeker at egenskapene til aktørene er omstridt og derfor ikke kan utgjøre en egen sektor for seg selv. I deres versjon av sivilsamfunnet er aktørene aktive innenfor forskjellige sektorer, men kan også samtidig opptre i sivilsamfunnet. Grensene mellom de forskjellige sektorene er ofte komplekse og vanskelige å skille fra hverandre. Sivilsamfunnet kan også involvere skillelinjer på grunnlag av flere kriterier som det kan være konflikt mellom som for eksempel rase, etnisitet, religion og alder (Hall i Johnston et al. 2000).

Når det refereres til sivilsamfunnsorganisasjoner (SSO-er) menes her alle de forskjellige aktørene og gruppene som har en organisert form innenfor sivilsamfunnet.

Rose-Ackerman (2005) presenterer en gruppeinndeling av de forskjellige organisasjonene som opererer innenfor sivilsamfunnet som det kan være hensiktsmessig å huske på. Denne inndelingen er viktig fordi den forteller noe om hvor disse organisasjonene plasserer seg innenfor et demokratisk system. Den første gruppen inkluderer “juridiske” organisasjoner for det meste selvstyrte lokale- og regionale styresmakter, men denne kategorien inneholder også grupper som universitetsstudenter, og i noen tilfeller også regjeringsbyråer som jobber for å påvirke i en viss sak. Denne gruppen blir også strukket til å gjelde grupper med spesielle utfordringer, som for eksempel minoritetene i Ungarn, som har flere hundre selvstyrere. Disse befinner seg et eller annet sted mellom lokale myndigheter og SSO-er. Den andre gruppen er interessegrupper. Den refererer her til organisasjoner som representerer de økonomiske interessene til bestemte grupper. Disse blir ofte referert til som “sosiale partnere”. Denne inkluderer grupper som fagforeninger, handelsforeninger og grupper som representerer foreninger for forskjellige yrkesgrupper som for eksempel legeföreninger eller advokatforeninger. Disse kamrene regulerer ofte gruppenes interesser ved at de blir underlagt statlig godkjenning før de trer i kraft. Den tredje gruppen refererer til SSO-er. Denne inkluderer de gruppene som representerer mer diffuse interesser, som er dårlig institusjonalisert og som ikke kan basere seg på medlemskontingenter for å tilfredsstille sine økonomiske behov. Selv om organisasjoner innenfor denne kategorien kan ha økonomiske og profesjonelle interesser, så har disse gruppene som regel en målsetting som vil påvirke mennesker som ikke er en direkte del av denne gruppen. Eksempler på slike organisasjoner kan være grupper som fokuserer på miljøet, fattigdom og menneskerettigheter, likestilling, studenter, psykisk utviklingshemmede, eldre mennesker, vanskeligstilte og minoriteter. De søker ofte økonomiske og sosiale fordeler for gruppen de representerer.

Sivilsamfunnsorganisasjoner referer ofte til aktører som “non-governmental” (NGO-er) og “non-profit” (NPO-er). Denne oppgaven fokuserer på disse organisasjonsformene og frivillige organisasjoner ettersom det er disse organisasjonsformene som har mottatt støtte under NGO-fondet i Ungarn. NGO-er er det mest anerkjente internasjonale navnet og blir i stor grad brukt av FN for å karakterisere en rekke organisasjoner (Tvedt 1992). Disse skal i utgangspunktet være ikke-statlige. I flere tilfeller vil dette være feilaktig å bruke, med tanke på at flere store givere ofte representerer giverlandets interesser og “i realiteten er et talerør for regjeringer som finansierer dem” (Tvedt 1992, s. 14). NGO-er inkluderer ofte grasrotsorganisasjoner som til tider er mindre i størrelse basert på medlemskap og drives uten

betalt ansatte. Som regel er de avhengig av giverstøtte som ofte (men ikke alltid) er prosjektbasert og derfor i stor grad flyktig (Mercer 2002).

Selv om giversiden ofte brukte betegnelsen “NGO” på de organisasjonene som mottok støtte under EØS-midlene, er det i Ungarn og i den sentraleuropeiske konteksten “NPO” som er mer utbredt og i større grad likestilles med sivilsamfunnsbegrepet. Definisjonen på NPO-er er: organiserte og institusjonaliserte til en viss grad, institusjonelt separat fra staten, distribuerer ikke overskudd til sine eiere eller medlemmer, selvstyrende og har elementer av frivillighet i seg (Freise og Pajas 2004). Denne termen har blitt profilert gjennom The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project²⁵ og gjennom en rekke kurs, utvekslinger, og diverse programmer og prosjekter støttet av vestlige givere og amerikanske universiteter og utviklingsbyråer. Denne definisjonen har blitt vidt kjent og generelt akseptert (Salamon og Anheier 1995 i Kuti, E & I. Sebestény 2004). Det er likevel et stort samsvar mellom innholdet i disse to betegnelse. Noen foretrekker å bruke betegnelsen NPO ettersom den ikke fokuserer på det ikke-statlige, da svært mange organisasjoner i stor grad fungerer innenfor rammene til staten og mottar betydelig finansiell støtte fra statlige støtteordninger.

Frivillig organisasjon blir også ofte brukt og er et svært vanlig begrep i Ungarn, men det er, som Tvedt (1992) påpeker, stadig flere organisasjoner som er i ferd med å bli profesjonelle med heldagsansatte administratorer og informasjonsansatte som gjør at man kan stille spørsmålsteget ved frivillighetsfaktoren.

I noen tilfeller brukes begrepet “den tredje sektor” når det snakkes om organisasjoner som NGO-er og NPO-er. Begrepet refererer til en sektor som skiller seg fra regjeringer og kommersielle entrepriser i at dens målsetting er drevet av ideelle verdier, til forskjell fra motiv om henholdsvis “kontroll og regulering” og “profitt-maksimering” (Tvedt 1993). Det som skiller sivilsamfunnet og den tredje sektor som begrep er fokuset for forskningen. Fokuset for den tredje sektor-forskningen ligger på undersøkelser av hva slags tjenester som kan bli sikret av hvilke typer organisasjoner (staten, markedet eller av ”non-profit” organisasjoner). Sivilsamfunnsdebatten har et fokus på politiske, sosiale og kulturelle implikasjoner og effekter av sivilsamfunnet på demokratisering.

Under EØS-midlene var disse kriteriene listet opp som en regel for hvem som kunne motta støtte:

²⁵ The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project er det største systematiske tiltaket som noen gang har blitt gjort for å analysere utbredelsen, strukturen, finansieringen og innvirkningen til ikke-profitt aktiviteter over hele verden - <http://ccss.jhu.edu/research-projects/comparative-nonprofit-sector>

1. frivillig, selvstyrende organisasjoner som ikke er underlagt direkte offentlige myndigheter, uavhengige av politisk kontroll og etablerte under lovverket til mottakerlandet (som for eksempel stiftelser, foreninger, veldedighetsorganisasjoner og så videre).
2. samfunnspartnere (arbeidsgiverorganisasjoner og fagforeninger).
3. spesifikke uavhengige organisasjoner som har en spesiell juridisk status (som for eksempel nasjonale Røde Kors).

Videre heter det at denne definisjonen ikke inkluderer politiske partier og at NGO-ene bør fungere på en ikke-profitt basert måte.²⁶

Som man ser ovenfor finnes noen fellestrekk for sektoren som sådan, men man må huske på at de som opererer innenfor denne arenaen kan holde på med svært forskjellige aktiviteter og variere betraktelig i størrelse. Noen organisasjoner kan bestå av et svært begrenset antall personer, mens andre kan ha flere tusen medlemmer og profesjonelle ansatte. Noen organisasjoner fokuserer på operasjonelle aktiviteter mens andre fungerer utelukkende som interesseorganisasjoner. De operasjonelle organisasjonene tilbyr ofte velferdstjenester, mens interesseorganisasjonenes hovedmål er å påvirke politikken til offentlige myndigheter og den offentlige opinionen. Fagforeninger, handelskamre og forskjellige arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner kan også ses på som ikke-statlige organisasjoner, men er vanligvis ikke inkludert i den tradisjonelle NGO-forståelsen av begrepet, selv om de ofte blir inkludert i sivilsamfunnsbegrepet. Det er, med andre ord, viktig å tenke på at man her snakker om en veldig mangfoldig sektor som har blitt kategorisert på flere forskjellige måter.

På et generelt plan forstås NGO-er og NPO-er her som organisasjoner som er offisielt etablerte, drevet av ansatte eller frivillige og som har en eller annen form for finansiell støtte. Denne oppgaven fokuserer derfor på en liten bit av det som faktisk rommer sivilsamfunnet. Det vil også være hensiktsmessig å spørre seg om man burde bruke betegnelsen sivilsamfunnsstøtte under EØS-midlene ettersom disse betegnelse ikke omfavner alle aktørene innenfor sektoren.

²⁶ <http://www.eeagrants.org/id/2511>

2.2 Etablerte teoretiske tilnærminger til sivilsamfunnet og demokratisering

I dette kapittelet vil de mest sentrale tilnærmingene til forståelsen av koblingen mellom sivilsamfunn og demokratisering bli presentert. Det er ikke denne oppgavens mål å fremlegge alle sidene av denne diskusjonen, men heller å presentere noen av de viktigste teoretiske retningene innenfor feltet.

En ny oppblomstring av sosial protest og politisk turbulens på 1960-tallet førte med seg en fornyet interesse for det demokratiske potensialet til sosiale organisasjoner uavhengig av staten (Grugel 2002). Konseptet gjorde seg først og fremst gjeldende i litteraturen om utvikling. Etter hvert fikk man også mer og mer fokus på sivilsamfunnet innenfor demokratiforskning. Spesielt på sivilsamfunnets rolle under regimeskifter og dets bidrag til å drive frem endring. Regimeendringene i hele Øst- og Sentral-Europa førte til en forsterket interesse for sivilsamfunnet som ble sett på som et “redskap for folkelig deltakelse og økonomisk mobilisering av befolkningen” (Tvedt 1992 s. 9). I nyere teorier om demokratisk konsolidering er sivilsamfunnet blitt en avgjørende faktor som må være til stede for at man skal kunne si at man har oppnådd demokratisk konsolidering (Linz og Stepan 1996). Organisasjonene som finnes i sivilsamfunnet blir ofte sett på som infrastrukturen og den organisasjonelle ryggraden til demokratiske samfunn (Kocka 2002; Salamon et al. 1999 i Zimmer 2004).

Sivilsamfunnsteorien er løst definert og satt sammen av et mangfold av tilnærminger hentet fra flere forskjellige filosofiske retninger. Det som man kan kalle for sivilsamfunnsteori privilegerer sivilsamfunnet over alle andre deler eller sfærer av sosialt liv. Sivilsamfunnets hovedoppgave er å forsvare seg fra de aggressive maktene som finnes. På den ene siden statens makt og på den annen side den økonomiske makten. Denne ekstreme varianten er i lite grad brukt. Som regel finner man at de fleste har en forståelse et sted imellom denne og de som fullstendig avviser sivilsamfunnets eksistens.

I dag finnes kun én “vanlig” innfallsvinkel til sivilsamfunnet. Denne har sin idealistiske base i en liberal demokratisk tradisjon (Mercer 2002, Anheier 2009). Ifølge liberal demokratisk teori bør staten stille med en etterrettelig regjering som er underlagt frie og rettferdige valg, mens sivilsamfunnet burde kunne nyte sivile og politiske rettigheter og autonomi (Mercer 2002). Diamond (1994), som er en av de fremste forkjemperne for denne tilnærmingen, hevder at et sterkt og pluralistisk sivilsamfunn derfor er nødvendig for å

beskytte mot misbruk av statens makt, men også for å legitimere statens autoritet når den er basert på rettssikkerhet. Liberal demokratisk teori ser derfor en sterk stat og et sterkt sivilsamfunn som adskilte, men likevel som utfyllende for hverandre. I denne visjonen eksisterer sivilsamfunnet bare i forhold til staten. Sivilsamfunnet blir sett på som en frivillig arena som kan levere tjenester billigere og mer effektivt enn staten. Dette igjen vil være med på å redusere statens rolle. Den blir ikke sett på som en mulig demokratisk sfære i seg selv hvor alternative visjoner for demokratiet kan bli presentert, hevder Baker (1997). Det har vært et skifte i demokratisk teori etter 1989, skriver Baker (i Burnell & Calvert 2004), som innebar en endring av forståelsen av sivilsamfunnet fra å være det rommet hvor demokratisk deltakelse finner sted til å bli en støttefunksjon til det liberale demokratiet. I dag er det denne forståelsen som er den mest utbredte og oftest blir referert til i bistandskretser.

En alternativ retning som bygger på radikal tolkning ser derimot på sivilsamfunnet som et middel for å endre staten, utfordre ujevne maktrelasjoner og involvering i statlige affærer for å kreve at staten bruker sin kapasitet slik at det er til det gode for alle. Denne mer radikale tolkningen kan spores tilbake til Gramsci som så sivilsamfunnet som en legitim aktør for å bestride de eksisterende maktstrukturene (Anheier 2009). Sivilsamfunnet blir her et middel for å korrigere ulikhetene i en kapitalistisk stat, og kampen mellom sivilsamfunn og staten er det som skal til for å oppnå demokrati (Grugel 2002). Denne retningen fokuserer også på interesser og identitetskamp nedenfra i folkelige bevegelser. Marxister, spesielt, hevder at sivilsamfunnet kan forårsake frustrasjon for samfunnet i endring og dets vei mot et mer rettferdig samfunn. Kritikken for øvrig retter seg mer mot det faktum at det i starten av diskusjoner rundt sivilsamfunnet ofte ble fremhevet at en enhver utvidelse av sivil engasjement ville være godt for demokratiet, men det er ingen enkel kobling mellom deltakelse og demokrati, noe som eksempler fra en rekke land viser.

Selv om det er skillelinjer mellom disse to retningene er det i alle fall innenfor bistands kretsene større grad av konvergens mellom disse retningene i dag. Begge retningene tilskriver sivilsamfunnet en viktig rolle innenfor demokratisering. Begge ser på sivilsamfunnet som viktig for å holde igjen statens makt, i tillegg til å generere og uttrykke forskjellige interesser i samfunnet, selv om de kanskje forventer forskjellige resultater. Den ene forventer mer sosial harmoni, mens den andre mest sannsynlig forventer det motsatte (Anheier 2009).

Spørsmålet om hvordan et sterkt sivilsamfunn (på en analytisk måte) kan føre til et samfunn som er sterkt og sivilt (på en normativ måte), og hvilken rolle den offentlige sfæren spiller i å fremme disse, er et overordnet hovedtema i sivilsamfunnsdebatten (Edwards 2004).

Teorier om sivilsamfunnet som en pådriver for demokratisering kommer som nevnt ovenfor fra den liberale tradisjonen av sivilsamfunnsteori. Denne tilskriver sivilsamfunnet tre viktige diskurser som nå vil bli presentert. De sammenfatter mange av funksjonene som vanligvis blir tilskrevet sivilsamfunnet. Denne fremstillingen bygger på et sammendrag fra Edwards (2004) bok "Civil Society". De tre diskursene er: Sivilsamfunnet som forsamlingsliv "associational life", sivilsamfunnet som "det gode samfunn" og den siste sivilsamfunnet som en offentlig sfære.

Ideen om foreningsfrihet er sentral for sivilsamfunnskonseptet. Dette blir i dag sett på som den mest vanlige måten å snakke om sivilsamfunnet på. Denne bygger på Tocqueville sine teorier. Han så på foreninger som "demokratiskoler", hvor demokratisk tenkning, holdninger og oppførsel blir lært med det formål å forsvare og beskytte individuelle rettigheter ovenfor potensielle autoritære regimer og tyranniske majoriteter i samfunnet. Dette mente han ville bidra til å bygge tillitt og aksept hos mennesker. Dette har senere blitt videreutviklet og forsket på av Putnam for det han kaller sosial kapital (Anheier 2009). Synspunktet her er at en rekke sosiale "sykdommer" ikke kan skyldes på ulikheter i makt eller økonomi, men heller mangelen på tillitt og mangelen på sosiale bånd mellom de svakerestilte. Venstresiden har også omfavnet dette synspunktet og ser sivilsamfunnet ikke som et kjøretøy for å promotere solidaritet, men som en mekanisme for å mobilisere folkelig press for et mer radikalt prosjekt som innebærer endring. Dette bygger på Gramsci sine argumenter der sivilsamfunnet blir sett på som en legitimert aktør for å utfordre eksisterende maktstrukturer (Anheier 2009). Det er her tilnærmingen om sivilsamfunnet som en skole for å lære sivile verdier og for å holde sivilsamfunnet sammen kommer inn. Ifølge denne tankegangen er økonomisk vekst og demokratisk styring svært avhengig av tilstedeværelsen av "sosial kapital", det vil si, eksistensen av bånd og tillitt og normer for gjensidighet som kan legge til rette for sosial samhandling (Anheier 2009).

Den andre diskursen som Edwards (2004) bygger på ser sivilsamfunnet som det gode samfunn (en normativ forståelse). Her settes foreninger inn i en kontekst av å bidra til spesifikke positive normer og verdier og at aktiviteter må bli styrt mot noen helt konkrete sosiale og politiske mål.

Det siste perspektivet han setter frem er sivilsamfunnet som den offentlige sfære hvor dets rolle er å bidra med en arena hvor borgere kan diskutere og forhandle om det beste for fellesskapet. Disse tre funksjonene til sivilsamfunnet som Edwards (2004) har satt fram mener han at ene og alene ikke vil være nok til å oppnå effektiv sosial endring eller andre positive utfall, men at de sammen vil kunne være med på å forklare sivilsamfunnets rolle.

Ultra-skeptikerne ser på sivilsamfunnet som et så diffust og vagt konsept at de fullstendig avviser bruken av det. Kritikken omfatter blant annet det faktum at sivilsamfunnet som konsept er normativt. I tillegg har skeptikerne også vært opptatt av hvordan man skal kunne måle sivilsamfunnet. Dette er spesielt relevant i forhold til kvantitative studier hvor man har problemer med å finne faste holdepunkter for sammenlikning av data over tid, da flere forskningsprosjekter har forskjellige måleenheter hva gjelder sivilsamfunnet. Det blir også påpekt at argumentene om at sivilsamfunnet bidrar til demokratiske overganger og demokratisk konsolidering ikke er overensstemmende, ei heller overbevisende.

Som svar på noe av denne kritikken bør det påpekes at selv om dette er tilfellet bør man ikke oppgi og avskrive enhver fremtidig forskning av sivilsamfunnet. Selv om det er et normativt konsept og man ikke vet hvordan man skal måle det, er det allikevel ikke grunn nok til ikke å utforske dette konseptet. I tillegg til skeptikerne og prosivilsamfunn tilhengernes synspunkter i ytterkantene har det også de siste 10-20 årene vært en relativt fornuftig debatt for å bringe klarhet i, og å utforske, sivilsamfunnet. Sivilsamfunnet selv under den høyeste kritikk, har kommet for å bli og bør ikke bli forkastet fordi man ikke klarer å enes om hva det burde ha, skulle ha, eller nå representerer.

I dag er det større enighet rundt diskursen og praksisen av den neoliberalistiske og den postmarxistiske retningen angående sivilsamfunnet, men det er fortsatt ulike oppfatninger av sivilsamfunnets rolle. Forskning viser at man vil få en gunstigere forståelse av begrepet hvis man bruker elementer både fra teorier om demokratisering og fra teorier om utvikling.

2.2.1 Sivilsamfunnsfunksjoner for demokratisering

I dette avsnittet vil jeg presentere det analytiske rammeverket som vil bli brukt i analysen av sivilsamfunnets funksjoner for demokratisering. Dette rammeverket er hentet fra studien til Paffenholz & Spurk (2006) som bygger på forskning og litteratur fra studier om utvikling, demokratisering og sivilsamfunn. Riktignok er studien til Paffenholz & Spurk (2006) rettet mot sivilsamfunnets rolle i fredsbygging, men deres rammeverk bygger på teorier om demokratisering og teorier fra utvikling og vurderes derfor som høyst anvendelig for også

denne studien. Studien presenterer syv forskjellige roller som forklarer hva slags funksjon sivilsamfunnet kan ha i politiske- sosiale- og utviklingsprosesser. Disse bygger blant annet på forskning av systemendringer i Øst-Europa og er beriket med et stort antall studier av sivilsamfunnets roller innenfor forskjellige kontekster. I tillegg til den opprinnelige modellen (av Merkel og Lauth) bestående av fem funksjoner har studien til Paffenholz & Spurk (2006) inkludert to funksjoner til som bygger på studier av utviklingssamarbeid. Denne modellen hjelper én å avkoble sivilsamfunnet fra historiske perspektiver og heller se det som en analytisk kategori. Slik vil man kunne skille ut sivilsamfunnets funksjoner og hvordan disse relaterer seg til demokratisering og analysere forskjellige regionale eller kulturelle kontekster og samfunnsmessige betingelser (Paffenholz & Spurk 2006).

Sammenliknende empirisk forskning har vist at disse funksjonene ikke utelukker hverandre, men heller utfyller hverandre (Paffenholz & Spurk 2006). Avhengig av kontekst er noen funksjoner viktigere enn andre på forskjellige stadier, som ved et umiddelbart regimeskifte for eksempel vil man anta av beskyttelse er viktigere enn visse andre funksjoner. Disse syv hovedfunksjonene er²⁷: beskyttelse, overvåkning for å oppnå etterrettighet, representasjon (beslutningspåvirkning) og offentlig kommunikasjon, sosialisering, samfunnsbygging, formidlingsrolle mellom staten og borgerne og tjenesteytelser.

I. Beskyttelse:

Med beskyttelse tenker man her på beskyttelse av den sfæren utenfor staten hvor borgere har rett til å organisere sitt liv uten statens innblanding. Sivilsamfunnets rolle er her å minne staten på denne friheten.

II. Overvåkning for å sikre etterrettighet:

Denne funksjonen innebærer en overvåkning av statens maktbruk, statsapparatet og regjeringen. Dette er en måte å kontrollere hva staten gjør og holde dem ansvarlig for sine avgjørelser og handlinger. Overvåkninger kan handle om å passe på at menneskerettighetsprinsipper blir respektert, hvordan offentlige penger blir brukt, det kan handle om å avdekke korrupsjon og så videre.

III. Representasjon og offentlig kommunikasjon:

²⁷ Alle syv funksjonene er hentet fra studien til (2006) og er oversatt av forfatteren selv til norsk.

Her fokuserer man på artikuleringen av interesser spesielt for marginaliserte grupper og det å skape kanaler for kommunikasjon slik at disse interessene kommer på den offentlige agendaen, som igjen fører til økt offentlig oppmerksomhet som legger grunnlaget for debatt. Sivilsamfunnet skal altså legge til rette for et offentlig rom for å sikre debatt, deltakelse og for å legge opp til demokratiske avgjørelser. Sivilsamfunnet sammen med politiske partier og parlamenter fyller her en viktig rolle for å etablere dette ”demokratiske offentlige rom” og for å fungere som en ”watchdog”. Gjennom kommunikasjon får aktører i spontane grupper, organisasjoner og sosiale bevegelser muligheten til å uttrykke sine problemer og overføre dem fra den private sfære til den politiske agendaen.

IV. Sosialisering:

Denne funksjonen fokuserer på at sivilsamfunnet og foreninger fungerer som en skolebenk for overføring av demokratiske holdninger, verdier og vaner. Mennesker lærer hvordan de kan utøve sine demokratiske rettigheter selv på et grunnleggende nivå. Mennesker vil dermed lære å være borgere, delta i offentlig liv, utvikle tillitt, fortrolighet, toleranse og aksept. Dette støtter også desentralisering av makt og skaper solidaritet mellom borgere, som fungerer som en beskyttelsesmekanisme mot mulige angrep på deres frihet.

V. Samfunnsbygging:

Denne funksjonen handler om fellesskap og integrasjon. Engasjement og deltakelse i frivillige organisasjoner kan virke som en katalysator for å styrke båndene og skape tilknytning mellom mennesker (bidra til produksjonen av sosial kapital). Derfor vil deltakelse i sosiale organisasjoner hjelpe til å begrense dype sosiale skiller, skape tillitt og bidra til sosial utjevning. En forutsetning er at denne selvorganiseringen ikke skjer utelukkende under rene etniske, religiøse eller rasistiske premisser.

VI. Formidlingsrolle mellom staten og borgerne:

Sivilsamfunnet er med på å jevne ut statens makt og forhandling med staten på forskjellige nivåer (lokalt, regionalt og nasjonalt). Slik etablerer sivilsamfunnets organisasjoner forskjellige typer relasjoner mellom forskjellige interesse grupper eller uavhengige institusjoner og staten. Denne balansen er en betingelse for å sikre at rettssystemet fungerer. Denne funksjonen fokuserer på permanent utveksling mellom sivilsamfunnets organisasjoner og staten for å bidra til å kontrollere, begrense og påvirke aktivitetene til staten.

VII. Service ytelser:

Direkte tjeneste tilbud til mennesker er en viktig aktivitet for sivilsamfunnsorganisasjoner som for eksempel selvhjelpsgrupper. Spesielt i tilfeller hvor staten er svak blir det viktig å tilby tak over hodet, helsetilbud og utdanning. Selv om organisasjoner utfører sivilsamfunnsfunksjoner og tilbyr tjenester til sine medlemmer og klienter, fokuserer denne modellen på de politiske funksjonene og målene i kontrast til tredje sektor debatten som fokuserer på tjenester og økonomiske målsettinger. På denne måten ses service ytelser på som en inngangsbillett til andre sivilsamfunnsfunksjoner. Dette må midlertidig bygge på en god vurdering om hvorvidt den aktuelle tjenesten virkelig er en godt inngangsbillett for de politiske funksjonene og målene.

Selv om definisjonen av sivilsamfunnet presentert ovenfor av Paffenholz & Spurk (2006) gir oss et godt utgangspunkt videre er det på langt vei ikke nok for å forklare i detalj hvilken rolle sivilsamfunnet har innenfor demokratisering. Sivilsamfunnets rolle er kompleks. Representanter fra alle sider innen det politiske spekter ser sivilsamfunnet som løsningen på både sosiale, økonomiske og politiske problemer. Selv om man i dag i større grad har kommet til en enighet om hvilke funksjoner sivilsamfunnet kan spille for demokratisering har det allikevel vært manglende forskning på hvordan interesser blir artikulert, kommunisert og hørt i demokratiske regimer eller i det man ofte kaller for politikkutformingsprosessen.

Forholdet mellom NGO-er og sivilsamfunnet og NGO-er og staten er viktige når det skal defineres hvordan man skal støtte demokratisering gjennom sivilsamfunnsstøtte. I det postkommunistiske Ungarn er forholdet mellom NGO-er og staten et av de viktigste hovedelement når man snakker om sivilsamfunnsbygging (Osborne og Kaposvari 1997).

Visse sentrale forutsetninger og handlingsrom må være til stede for at sivilsamfunnet skal kunne få den effekt som mange ønsker og dermed skal kunne bidra til det ”gode samfunn”. Et for ensidig fokus på sivilsamfunnet i seg selv vil ikke ene og alene kunne forklare dets rolle i demokratisering, men det må ses i sammenheng med de mange andre faktorene som spiller inn. Dette er også grunnen til at jeg har viet plass til dette i denne oppgaven og også velger å se på handlingsrommet til sivilsamfunnet i mitt case.

2.3 Kritiske tilnærminger til sivilsamfunnsstøtte og demokratisering

Denne delen tar for seg mer problematiske sider av temaet knyttet til hvordan de ovenfornevnte forståelsene blir forstått og brukt i det internasjonale bistandssystemet, i forhold til sivilsamfunnsstøtte, NGO-ene og staten. Nyere forskning rundt sivilsamfunnsstøtte, sivilsamfunn, NGO-er, deres forhold til staten og menneskene de skal representere viser at det er snakk om et mye mer komplekst bilde enn det som ofte kommer til uttrykk i den neoliberalistiske tilnærmingen til sivilsamfunnet og demokrati. Derfor blir disse forskjellige temaene presentert hver for seg. Det er ønskelig å skape en forståelse hos leseren for at sivilsamfunnet og sivilsamfunnsstøtte kun kan bli forstått hvis man kan sette dette inn i et større bilde. Funksjonene som er ramset opp ovenfor står for seg selv slik som de er blitt synliggjort i den liberale forståelsen av demokratisering.

Hvordan har sivilsamfunnet blitt koblet med utvikling og demokrati? Ideen om sivilsamfunnet som en demokratiserende aktør har fått rotfeste innenfor de fleste bistandskretsene og utgjør forklaringen på hvorfor man i større eller mindre grad velger å støtte sivilsamfunnsorganisasjoner. I tillegg til dette er det blitt en “vanlig tankegang” å foretrekke å støtte sivilsamfunn fremfor staten i flere utviklingsland da man opplever at man kommer nærmere lokalsamfunnene og at man på denne måten slipper å mistenke at pengene forsvinner i de store og ofte gjerne korrupte statsapparatene.

Selv om målene til donorene ofte er vagt formulert, bygger de på en etablert agenda som er felles og som man kan finne igjen hos de aller fleste giverne. Det har derfor vært viktig å se på hvilke koblinger som har blitt gjort mellom sivilsamfunn og NGO-er og demokratiassistanse. Disse begrepene danner et slags utgangspunkt for å forstå dagens bistandsagenda. Selv om mye av denne tankegangen er å finne igjen i den akademiske litteraturen er det ikke alltid at de kritiske tendensene får komme frem i lyset og dette er noe av det som vil bli presentert her.

2.3.1 Forholdet mellom sivilsamfunn og stat

Forholdet mellom sivilsamfunnet og staten har i mindre grad vært fokus for sivilsamfunnsstudier. Allikevel er dette et fokus som bør vies oppmerksomhet. Det er viktig fordi som Tvedt (2006) påpeker har NGO-er alltid blitt sett på som en gruppe med fordeler i forhold til deres oppfattede motstander; den byråkratiske og autoritære staten. Det

selvstendige, politisk og økonomisk uavhengige sivilsamfunnet kan bidra på områder som staten ikke kan er resonnementet i denne påstanden. I denne argumentasjonslinjen ligger håpet om at grasrotsorganisasjoner skal kunne gi stemme til vanskeligstilte grupper og tale de fattiges sak. Men, hvor selvstendig og uavhengig er egentlig NGO-ene?

På 1980-tallet begynte man å se NGO-ene som en helt egen sektor ved siden av markedet og staten. De ble sett på som en del av det man kalte for “den tredje sektor”. Denne forståelsen av NGO-ene var basert på en ide som vektla en motsetningene mellom stat og NGO; en forståelse om at NGO-ene hadde finansiell og politisk uavhengighet (Tvedt 2006). Dette bidro til at man ikke så noen nødvendighet for å utforske forholdet mellom disse som noe viktig. Tvedt påpeker at dette er grunnen til at man ikke tidligere har fokusert på at veksten av NGO-er hovedsakelig er et direkte resultat av økende statlig støtte. I tillegg ble sivilsamfunnet sett på som noe som kom fra grasrota, noe som var med på å gi staten/givere en grunn til å støtte NGO-er. Altså blir det hele en selvmotsigelse hvis man følger denne argumentasjonsmåten.

Det finnes flere forskjellige modeller som kan være med på å forklare forholdet mellom sivilsamfunnet og staten. Man kan blant annet plassere sivilsamfunnet innenfor forskjellige tradisjoner ettersom hva slags type regime man snakker om. Det skilles blant annet mellom et liberalt regime, et sosialdemokratisk regime og et konservativt regime forklarer Rymysa og Zimmer (2004). Innenfor det liberale regimet har staten en minimal rolle i å tilby sosial velferd for eksempel. Staten griper kun inn hvis de andre mekanismene som markedet eller familien ikke fungerer. NPO-ene blir behandlet på lik linje med markedet og må konkurrere for ressurser. Samarbeid med staten er formalisert og organisert på en forretningsmessig måte. Ofte må NPO-ene konkurrere om kontrakter på lik linje med kommersielle aktører.

Det sosialdemokratiske regimet er på mange måter det motsatte av det liberale regimet. Her tar staten en stor rolle i å tilby sosiale tjenester og velferd. NPO-er får derfor en begrenset rolle innenfor dette regimet på grunn av at staten tar seg av de fleste oppgavene. Midlertidig har EU blant annet erkjent at NPO-er er overlegne i å levere sosiale tjenester på grunn av deres kapasitet til å nå ut til minoritetsgrupper og motvirke sosial ekskludering.

Det konservative regimet faller mellom de to ovennevnte. Støtte til sosiale velferdsoppgaver er det samme som i det sosialdemokratiske regimet. Men, når det gjelder markedsandeler og viktighet av NPO-er er det mer likt et liberalt regime. Kjentegnet for dette regimet er underordningen av NPO-er under statens autoritet. Subsidiar er en viktig del

av dette regimet. NPO-er nyter en privilegert posisjon i forhold til andre tjenestetilbydere i alle fall når det gjelder sosiale tjenester og blir beskyttet av lover mot konkurranse fra markedsaktører og offentlige tilbydere. Det er staten som er den viktigste finansielle bidragsyter av sosiale tjenester. Ofte bruker staten øremerkede midler som gis uten konkurranse for spesifikke offentlige aktiviteter som er spesifisert i organisasjonenes måldokumenter. På denne måten blir NPO-ene veldig sterkt knyttet opp til staten. Det at NPO-ene er en viktig del av sivilsamfunnet og burde derfor være uavhengige fra staten, blir ikke sett på som en viktig faktor. Det er staten som bestemmer hva som er fellesskapets beste noe som innebærer en underordning av NPO-er og sivilsamfunnet.

Problemet med denne tilnærmingen er at organisasjoner “glemmer” sine advocacy²⁸ funksjoner fordi lobbyvirksomheten kan ødelegge for samarbeidet med regjeringen. De organisasjonene som arbeider tett med regjeringer har en tendens til å forme såkalte kartell-liknende ordninger som beskytter deres privilegier og posisjon ovenfor nykommere og gjør at de distanserer seg lengre bort fra sivilsamfunnet. Dette regimet var veldig populært som vi har sett i mellomkrigstiden i Sentral-Europa og har til en viss grad blitt videreført til i dag. I tillegg er det også sterke innslag fra det liberale regimet på grunn av rådgivere med amerikansk bakgrunn hadde stor innflytelse i disse landene etter regimeskiftet.

Det kan hevdes at dette ikke er relevant for litteraturen om NGO-er som arbeider opp mot demokratisering. På den annen side er det vanskelig å skille mellom aktiviteter og organisasjonstyper. Ofte er det slik at organisasjoner som arbeider med å tilby tjenester av sosial- og velferds karakter også driver med lobbyvirksomhet for denne gruppen. Det har derfor blitt vurdert til også inkludere denne type forståelser og litteratur som tar for seg NPO-er i denne oppgaven.

Det er flere måter å forklare NGO-stat forholdet. Et eksempel som Mercer (2002) presenterer refererer til nye demokratiske stater, hvor NGO-ene ofte blir sett på som styrkende for demokratiet ved at de forbedrer effektiviteten til statlige tjenester, fungerer som strategiske partnere for reform-vennlige departementer, fyller in mangler i tjenester og hjelper regjeringen å knytte bånd til grasrota. Samtidig styrker NGO-ene sivilsamfunnet. Mercer (2002) påpeker at NGO-ene derfor blir en støttefunksjon for nye demokratiske regimer ved at de bidrar til å kanalisere protest og deltakelse inn i organiserte og kjente institusjonelle former

²⁸ Finnes ikke noe godt ord for dette på norsk, men kan oversettes til noe sånt som påvirkningsarbeid. Er knyttet til en slags lobbyvirksomhet ovenfor staten for interesser som organisasjonene jobber med.

(NGO-er) som er underlagt reglene til staten. Hun hevder at dette bare er en annen måte å argumentere for at NGO-ene faktisk legitimerer og styrker de neoliberale regimene.

I tillegg har NPO/NGO-sektorens popularitet og vekts ofte blitt forbundet med en stadig mer økende tanke om at staten ikke er i stand til å løse våre problemer. NGO-forskere og aktivister har ofte tilskrevet NGO-er et konkurransefortrinn fremfor staten (Tvedt 2006). Spesielt i 1980-årene, ble denne ideen akseptert verden over, men som Tvedt påpeker var denne teorien mangelfull. Selv om den fikk mange motsigelser fikk den fotfeste innenfor utviklingsstrategiene til mange land og også innenfor faglitteraturen. De siste årene har disse organisasjonene gått fra å drive med uformell veldedighet til å drive mer formelle aktiviteter preget av en større grad av profesjonalitet. Dette kan blant annet ses ved at de utfører større velferdsoppgaver på kontrakt for staten (Miszlivetz og Ertsey 1998).

Innenfor denne kategorien blir NPO-er/NGO-er sett på som en del av New Public Management (NPM) tilnærminger som innebærer en sammenkobling av velferdsøkonomi og utvikling (Anheier 2009). Dette betyr at man i større grad en tidligere setter ut velferd som tidligere ble dekt av staten på kontrakt til disse organisasjonene. Denne retningen ble utviklet som et svar på det som ble sett på som ineffektive statlige byråkratier. NGO-er ble ofte sett på som aktører innenfor det som tidligere ble sett på som utelukkende det offentliges sfære. Den innebærer nye metoder for å løse offentlige oppgaver på gjennom kontrakter mellom private og statlige aktører. Mer generelt ses dette på som en “middel-veg” mellom ren tillitt til enten staten eller markedet for å takle sosiale problemer (Giddens 1999 i Anheier 2009). Men denne vil i mindre grad bli vektlagt i denne oppgaven ettersom den ses på som i mindre grad å ha betydning for demokratisering. Den er allikevel tatt med i hensyn til at en rekke organisasjoner som mottar støtte fra NGO-fondet i Ungarn er nettopp av en slik karakter.

Er det mulig at staten styrker sin legitimitet gjennom NGO-er på bekostningen av et heller svakt sivilsamfunn innenfor dette systemet? En sammenblanding av den statlige sektoren og NGO-er er i alle fall synlig innenfor den neoliberale agendaen. Det er rett og rimelig å stille spørsmålsteget ved NGO-enes selvstendighet og uavhengighet i forhold til staten.

Det kanskje viktigste for demokratisering er som Rose-Ackerman (2007) poengterer er uansett at politikk må stå ansvarlig ovenfor borgerne og at offentlige embetsmenn ikke bruker sine stillinger på en korrump måte for å tjene sitt eget beste. Selv om mange land begynte å demokratiseres endte de ikke alltid opp som konsoliderte demokratier eller som demokratier i det helle tatt. Selv land som nå for eksempel Ungarn som har klart å etablere et ganske

velfungerende demokrati, finnes det fortsatt store forbedringsmuligheter. Er sivilsamfunnet det som kan bidra til å etablere et fullt ut konsolidert demokrati?

2.3.2 Forholdet mellom NGO-er og sivilsamfunnet

Sivilsamfunnet blir av mange sett på som ryggraden for demokratier og sivilsamfunn. Innenfor bistandskretsene, er det å støtte sivilsamfunnet ofte identisk med å gi støtte til NGO-er. Dette fordi NGO-er er formaliserte og i stor grad strukturerte. De opererer etter gitte målsetninger og med faste budsjetter, noe som gjør det lettere å støtte disse en uformelle og løse grupper som ofte skifter fokus og agenda. Men, hva er egentlig forholdet mellom NGO-er og sivilsamfunn og bidrar man til å støtte demokratisering ved å støtte NGO-er?

Siden NGO-er er en del av sivilsamfunnet styrker de sivilsamfunnet med sine aktiviteter som igjen støtter den demokratiske prosessen. Denne måten å tenke på er under påvirkning av en liberal tankegang rundt sivilsamfunn og demokrati. Som vist ovenfor kommer dette fra forfattere som blant annet Alexis de Tocqueville og Robert Putnam. Denne liberale tankemåten reproducerer ideen om at demokratiet innenfor et kapitalistisk samfunn krever et levende og uavhengig sivilsamfunn og en effektiv stat som klarer å balansere kravene fra forskjellige interesse grupper (Mercer 2002).

Utover på 1990-tallet ble NGO-er diskutert som en del av en større sivilsamfunnsdebatt. Den politiske dimensjonen til NGO-er fikk et stadig større fokus. En av de første til å fremheve at NGO-ene er viktige for utvikling ut fra politiske heller enn økonomiske hensyn var Michael Bratton i 1989 som argumenterte for at NGO-er er viktige for å styrke sivilsamfunnet på grunn av deres deltakende og demokratiske tilnærming (Mercer 2002). For at dette skulle få noen mening, overså man derfor bevist det faktum at størstedelen av de organisasjonene med tyngde var finansiert av staten og fungerte i forhold til statlige reguleringer. Til tross for dette ble sivilsamfunnet et ytterst populært begrep og NGO-er ble fremstilt som uavhengige stemmer for mennesker eller som krefter som arbeidet for demokrati og sivilt mot. Siden den gang har en mengde litteratur og dokumenter blitt produsert i støtte av og for NGO-ers rolle i å fremme demokratisk utvikling. Kritikk av NGO-ers politiske rolle har vært heller mangelfull innenfor forskningen. Hvordan NGO-er er blitt gjort til representanter for et større sivilsamfunn og hvordan disse har blitt koblet til demokratisering på en helt selvfølgelig måte er derfor i et lite utforsket felt.

Det har vært et stort fokus på medlemskap i frivillige organisasjoner i litteraturen om sosial kapital. Den hevder blant annet at dess høyere andel av mennesker som er medlemmer i

frivillige organisasjoner dess mer sosial kapital vil man oppnå. Dette vil bygge opp tillitten i samfunnet og bidra til mer demokrati. Dette blir hovedsakelig målt ved at man ser på hvor mange som faktisk er medlemmer av frivillige organisasjoner og deretter konkluderer med at det er mye sosial kapital. Det er allikevel slik at svært mange NGO-er i dag har blitt profesjonaliserte og opererer med store budsjetter og mange ansatte. Hvorvidt disse NGO-ene vil bidra til å produsere sosial kapital kan det dermed stilles spørsmålstegn ved.

NPO-er blir sett på som viktige i sivilsamfunnstilnærminger, spesielt innenfor den neo-Toqueville retningen hvor man vektlegger forholdet mellom sosial kapital og sosial og økonomisk utvikling. Forsøk på å vekke til live og å styrke en form for samfunnstilhørighet og å styrke sivil tankegang og engasjement (inkludert frivillighet og veldedighet), er typisk for dette perspektivet. Det hevdes at NPO-er danner den sosiale infrastrukturen for sivilsamfunnet og skaper, og legger til rette for, en følelse av tillitt og sosial inkludering (Anheier 2009). Videre påpeker Anheier (2009) at NPO-er blir sett på som en del av et større sosialt etterrettighetsperspektiv som ser disse organisasjonene som instrumenter for større åpenhet, høyere etterrettighet og forbedret styring av offentlige institusjoner. Slike mekanismer inkluderer rådgivningskommitter, samfunnsstyrer, deltakende økonomiplanlegging, ettersyn av offentlige utgifter og overvåkning av offentlig tjenesteyting.

På slutten av 1990-tallet ble det mer vanlig å stille spørsmålstegn ved den uproblematisk antatte godheten til sivilsamfunnet. Det ble i større grad påstått at sektoren ofte var fragmentert, uorganisert, ukoordinert og svak (Tvedt 2006). Tvedt påpeker videre utfordringer knyttet til NGO-ene som utgjør den største delen av sivilsamfunnet som internt udemokratiske, splittet mellom forskjellige klasser, kjønn, religiøs, regional eller etniske skiller og styrt enten av staten, givere eller begge. Faren er derfor som han påpeker at de sosiale, politiske, kulturelle og økonomiske skillene som allerede eksisterer i det sivile samfunn vil bli kopiert og i noen tilfeller til og med forsterket av NGO-er i stedet for å bli utfordret.

NGO-enes muligheter for å fylle sin demokratiske rolle ovenfor sivilsamfunnet blir begrenset av sosiale og politiske faktorer. Tvedt påpeker at det i større eller mindre grad er de internasjonale finansinstitusjonene, stater og givere som er med på å sette agendaen. Det vises til at store støtteprosjekter har vært en av hovedfaktorene for å bidra til vekst i NGO-sektoren siden 1980-tallet, noe som har ført til en spredning av sosiale velferdsorganisasjoner som ofte har lite eller ingen politisk agenda. Tvedts argumentasjon her er at siden NGO-ene tar på seg større roller som velferdsyter (fordi det er mulighet for å få støtte til slike aktiviteter), vil

deres legitimitet i forhold til deres påstand om å arbeide for de fattige på et politisk nivå og derved bygge et bredt sivilsamfunn, komme under trussel. Faktisk har det også blitt stilt spørsmålstegn ved NGO-enes etterrettighet og legitimitet ovenfor grasrota, gitt deres økte finansiering. Den økende støtten til NGO-ene har gjort at de ofte har blitt populære blant den urbane, utdannede, middelklasse eliten som har manglende røtter til de mer vanskeligstilte gruppene i samfunnet (Fowler i Tvedt 1999). Carothers (2004) påpeker at disse bare har tynne bånd til de borgerne de er ment å handle på vegne av og disse organisasjonene er de som typisk også er avhengige av internasjonale givere. Det må tas høyde for at de som er i den beste posisjonen for å motta støtte er de som befinner seg i hovedstedene og har tilgang til informasjon og kontakter, ikke nødvendigvis er de som er best til å representere grasrota.

Et annet fenomen som også har blitt oppdaget er at mange organisasjoner ser ut til å være “kunstige”. Dette kommer av at de for eksempel blir opprettet politiske aktører eller av offentlige myndigheter, gjerne dedikert til menneskerettigheter, utdanning, likestilling eller miljøspørsmål, men allikevel der kun for å utvide den sosiale sfæren for visse personer som ellers ikke ville vært mulig (Miszlivetz & Ertsey 1998).

Ofte kommer organisasjoner til ved at de blir opprettet i forhold til en aktivitet som kreves for å motta en viss prosjektstøtte. Dette kan blant annet føre til en rekke “sovende” organisasjoner, som rett og slett mangler både ferdighetene og ressursene som skal til for å implementere målene som faktisk gjorde at de ble til i utgangspunktet (Miszlivetz & Ertsey 1998). Det er ikke uten grunn at man må stille spørsmålstegn ved om en sterk NGO-sektor faktisk bidrar til et mangfoldig sivilsamfunn som har et godt rotfeste i lokale miljøer.

2.3.3 Forholdet mellom donor og NGO – en sivilsamfunnsstøtte?

Det har vært vanlig å se på NGO-er som uavhengige representanter for et internasjonalt sivilsamfunn eller som anti-statsaktører innenfor et internasjonalt sivilsamfunnssystem. Tvedt (2006) påpeker at det vil være mer hensiktsmessig å analysere NGO-er ved å se de som en del av et større internasjonalt bistandssystem. Dette vil gi oss en ny forståelse av veksten i NGO-er, ikke bare i tall, men også hvorfor de har blitt så viktige politisk sett.

Sivilsamfunnsstøtte har innenfor utviklingsstudier i stor grad vært dominert av en form for “NGO-aktivisme” skriver Tvedt (2006). Dette påpeker han skyldes det faktum at store deler av den finansielle støtten for forskning har kommet fra NGO-er selv eller giverland. Tvedt (2006) hevder at byråkrater, diplomater og politiske ledere lenge har hatt en

interesse av å presentere NGO-ene som uavhengige aktører fordi dette har gjort dem brukbare politisk og gitt hele systemet en slags legitimitet. Litteraturen om sivilsamfunnet og NGO-er tar ikke for seg det analytiske skillet som er mellom det internasjonale bistandssystemet og det faktum at NGO-ene er en del av det (internasjonale bistandssystemet), men også en del av et større sivilsamfunn (Tvedt 2006). Forholdet mellom donor, stat og NGO er viktig for å kunne plassere den norske støtten til NGO-er innenfor en større helhet hva gjelder hele bistandssystemet og andre deler av sivilsamfunnet og statsapparatet. Det er viktig å se NGO-er som mottar støtten som et fenomen i forhold til mottaker og giverstaten og sivilsamfunnet som sådan for å forstå effekten og hvilken rolle støtten kan spille.

Faktisk kan det være slik at giveres fasinasjon av NGO-er som en representant for sivilsamfunnet kan gjøre vondt verre. Det må stilles spørsmålstegn ved om NGO-ene representerer marginaliserte gruppers interesser eller om de er en refleksjon av de typer aktiviteter som giverne ønsker å støtte, eller som de urbane elitestyrte NGO-ene ser på som viktig (Tvedt 2006). Økt støtte til NGO-er kan derfor som Tvedt påpeker svekke dannelsen av et representativt og deltakende sivilsamfunn. Tvedt viser til flere studier som påpeker at NGO-enes etterrettighet nå heller går oppover mot giverne og ikke lengre nedover til den rurale grasrota og deres eksklusjon fra den politiske dialogen.

Støtte til NGO-er kan faktisk også bidra til at visse organisasjoner vokser seg så store at de bygger opp en omfattende administrasjon noe som igjen fører til at de blir mer distanserte fra sitt opprinnelige grasrotsarbeid. Deres tidligere fokus blir erstattet av krav om effektivitet og profesjonalisme (White 1999 i Tvedt 2006). Feldman (i Tvedt 2006) peker på at veksten i utenlandskstøttede NGO-er kan være et forsøk på å institusjonalisere representasjon, ved å strømlinjeforme all protest og deltakelse inn i NGO-sektoren som har kommet for å representere en legitimert, kontrollert og organisert arena for offentlig debatt. Er det slik at donorer faktisk kan føre til at fokuset blir tatt vekk fra lokale miljøer og lokalt forankret initiativ?

Utviklingsstudier har bidratt mye i debatten om sivilsamfunnet. Men, ønsket om demokratisering må ikke baseres på idealbilder og teoretiske konstruksjoner, men heller på empirisk grunnlag. En bør være klar over at våre idealer om et demokratisk styresett er knyttet til vår økonomiske vekst som har vært basert på det skjeve forholdet vi har hatt mellom landene. Nord-sør, øst-vest. Det vil antagelig være å lure seg selv om man hevder at det å følge vår måte, vil være den riktige vegen for å bidra til demokratisering i land med helt andre

forutsetninger enn de vestlige. Søken etter universelle teorier om utvikling og godt styresett er til slutt antageligvis en helt umulig oppgave.

2.3.4 Hvordan analysere sivilsamfunnet?

Studier av sivilsamfunnet fokuserer som regel på visse egenskaper ved organisasjoner eller visse typer aktiviteter. De kvantitative studiene er naturlig nok opptatte av antall og størrelse. Det er to vanlige måter å analysere sivilsamfunnet på. Den ene fokuserer på egenskapene ved forskjellige sivilsamfunnsaktører og den andre fokuserer på sivilsamfunnets funksjoner Paffenholz & Spurk (2006). Aktør-modellen som er den mest brukte modellen for å analysere sivilsamfunnet fokuserer debatten rundt hvilke aktører det er som tilhører sivilsamfunnet og deres karakteristikk. Paffenholz & Spurk (2006) kommer med flere innvendinger mot denne tilnærmingen. Blant annet påpeker de at modellen ofte bare tar utgangspunkt i en filosofisk retning og undersøker kun denne. Men, som det har blitt vist finnes det flere forskjellige funksjoner tilskrevet sivilsamfunnet fra forskjellige filosofiske tilnærminger, derfor hevder de at ikke en spesifikk retning kan favoriseres ovenfor en annen. Videre påpeker de at en rekke aktører blir utelukket fra forskningen fordi man fokuserer på en spesifikk definisjon av sivilsamfunnet som utelukker visse aktører eller at man bare studerer aktører med bestemte målsetninger. Dette kan bidra til å skjule mer enn å avdekke virkeligheten. Paffenholz & Spurk (2006) argumenterer derfor for den funksjonelle tilnærmingen som er mye mer åpen. Denne tilnærmingen medgir at forskjellige modeller av sivilsamfunnskonseptet eksisterer og at ingen kan prioriteres over en annen. De forskjellige sivilsamfunnskonseptene kan skilles ved at man ser på hva slags funksjoner sivilsamfunnet utfører.

Det teoretiske rammeverket jeg har presentert her er viktig for å forstå hvordan støtte til sivilsamfunnet kan bidra til demokratisering og hvilken rolle organisasjoner kan spille i dette arbeidet. Det er med på å kartlegge hvilke faktorer som spiller inn i forholdet mellom sivilsamfunnet og demokratiserings. Etter at jeg i det neste kapittelet har redegjort for metoden er det dette rammeverket jeg vil bruke i analysen for å vise hvordan den norske støtten til sivilsamfunnet i Ungarn har spilt inn i forhold til demokratiseringen. Jeg vil da undersøke om de organisasjonene jeg har snakket med hadde aktiviteter som passer inn i modellen til Paffenholz & Spurk (2006). Tilslutt vil jeg komme med noen bemerkninger i analysens kapittel fem hva gjelder de kritiske tilnærmingene presentert i teorien ovenfor. Disse vil bli drøftet i forhold til det EØS-midlene i Ungarn.

3 Metode

Jeg vil først redegjøre for case-studie som forskningsdesign for oppgaven. Videre vil utfordringene og fordelene ved valg av litteraturstudie og intervjuer som metode for datainnsamling bli drøftet.

3.1 Forskningsdesign

Som nevnt i kapittel 1 er det gjort relativt lite forskning på sammenhengen mellom ekstern finansiering av sivilsamfunn og dens effekt på demokratisering. Ved å velge sivilsamfunnet i Ungarn som case for oppgaven vil analysen basere seg på en større datarikdom og mer dyptgående kunnskap enn ved valg av andre forskningsdesign med et høyere antall enheter. Det vil riktignok kunne være vanskeligere å generalisere på bakgrunn av funn i en case-studie. Datarikdommen og dybdekunnskapen i en case-studie vil imidlertid kunne gi et godt grunnlag for utvikling nye hypoteser og problemstillinger for videre forskning, noe som er verdifullt, sett hen til den relativt beskjedne mengden forskning på feltet.

Jeg vurderer sivilsamfunnet i Ungarn som et passende case. Det er et av landene i Sentral- og Øst-Europa som har fått mye støtte til sivilsamfunnet gjennom EØS-midlene. I tillegg var caset lett tilgjengelig for meg ved at jeg har jobbet og studert der og kjenner språket godt. Arbeidet ved ambassaden hadde allerede gitt meg nyttig innsikt og kunnskap om EØS-midlene. I denne sammenheng hadde jeg allerede kjennskap til og tidligere truffet en rekke av de personene som jeg intervjuet i forbindelse med oppgaven. Jeg var allerede godt kjent med temaet da jeg startet mitt feltarbeid, både på et praktisk nivå fra mitt arbeid ved Den norske ambassaden i Budapest og også fra å bruke lang tid på å lese meg opp på emnet.

Ettersom et case-studie kan være så mangt vil det her bli nevnt et par viktige punkter. Mitt case er sivilsamfunnet i Ungarn, mer bestemt organisasjoner som har fått støtte fra det norsk-støttede NGO-fondet. Selv om det er mye litteratur om case-studier er det lite enighet om hva begrepet egentlig innebærer. Ifølge Gerring (2007) er selve caset et romlig avgrenset fenomen (enhet) som observeres på et gitt tidspunkt eller over en periode. Selve casestudiet kan bli forstått som en intensiv studie av et enkelt case hvor hovedmålet av studien er å kaste lys over et større klasse av case. Hovedsaken er å oppnå så mye informasjon som mulig om de enhetene eller “cases” som studien fokuserer på (Thagaard 2009). For mitt vedkommende er denne oppgaven en studie av den norske støtten til sivilsamfunnet i Ungarn og hvilken rolle den spiller. Ved å snakke med noen av de som har mottatt støtten forsøker jeg å danne meg et

bilde av deres daglige aktiviteter og prosjektet som ble støttet av de norske midlene. Det var ønskelig å oppnå en dybdeforståelse av hva som er deres rolle og funksjoner.

Jeg har fokusert på å strukturere oppgaven og i tillegg la dens fokus være åpen nok til å gi rom for fleksibilitet underveis i prosessen. Selv om de fleste fasene i arbeidet med oppgaven har overlappet hverandre, har den tidligste fasen i prosessen bestått av at jeg har satt meg inn i relevant litteratur om emnet og arbeidet med problemstillingene og fokus for oppgaven. Videre gikk prosessen over til å være preget av arbeidet med intervjuguide og å forberede feltarbeidet. Feltarbeidet besto for min del av to runder. I den første runden samlet jeg bakgrunnsmateriale, lånte bøker, hadde mer uformelle samtaler med personer fra miljøet jeg studerte, mens den andre runden var satt av til intervjutid med utvalgte informanter. Begge periodene var opphold i studielandet på ca. to måneder. Den neste fasen besto i å skaffe oversikt over materialet og knytte det opp til eksisterende materiale på feltet, før jeg gikk inn i selve tolkningen av dataenes meningsinnhold og presentasjon av resultatene.

3.2 Metodiske valg

For å finne svar på mine forskningsspørsmål har jeg i tillegg til å se på en rekke dokumenter valgt å benytte meg av kvalitative forskningsintervjuer. Det kunne sikkert vært interessant med en kvantitativ studie også eller en kombinasjon, men grunnet tidsperspektivet for denne oppgaven ville det blitt en umulig oppgave. Jeg forsøker derfor ved hjelp av kvalitative intervjuer å gå mer i dybden av dette temaet.

3.2.1 Litteraturstudier

Jeg valgte å basere en del av oppgaven på sekundærlitteratur. Dette fordi jeg ønsket å inkludere så mye som mulig av den eksisterende kunnskapen om feltet. Ungarn har relative gode statistiske forskningsdokumenter på sivilsamfunnet.

Dokumentanalyse blir i Thagaard (2009) definert som studier som er basert på tekster skrevet for et annet formål enn det som omfattes av forskningsprosjektet. I min oppgave omfatter dette blant annet en rekke eksisterende faglitteratur. Det første jeg måtte gjøre var å skaffe meg oversikt over litteraturen på feltet. Etter hvert ved hjelp av min veileder og egne søk klarte jeg å finne frem til de mer sentrale verker om temaet. Jeg begynte så videre å se på referansene til disse og bruke de for å finne enda mer relevant litteratur. Når det gjelder litteratur om sivilsamfunnet i Ungarn mer spesifikt fikk jeg mye hjelp av mine informanter

som kunne foreslå forskjellige bøker og artikler. Jeg brukte også tid på å finne litteratur lokalt når jeg var på feltarbeid.

I tillegg til dette har jeg i min oppgave brukt informasjon fra en rekke dokumenter som er knyttet direkte til EØS-midlene. Denne informasjon er tilgjengelig på de aktuelle nettsidene knyttet opp til midlene. Dette har vært dokumenter knyttet til avtalene rundt midlene og utlysninger av midler. Disse er offentlig tilgjengelig på nettet og dermed etterrettelige.

3.2.2 Intervju som metode

Jeg bestemte meg tidlig for at jeg ville bruke intervju som metode ettersom det passer oppgavens problemstilling og ville være det som var mest hensiktsmessig i forhold til den informasjonen jeg var ute etter. Det finnes sluttrapporter fra prosjektene som jeg har undersøkt, men jeg opplevde å få mye dypere og bedre innsikt i prosjektenes aktiviteter ved å snakke direkte med organisasjonen.

Utvalg

Utvelgelsen av informanter er basert på det som Thagaard (2009) på norsk har kalt tilgjengelighetsutvalg. Det vil si at fremgangsmåten for å velge ut informanter er basert på den tilgjengeligheten de har hatt for forskeren (Thagaard 2009, 56). Ønsket hadde vært å ha full oversikt og å kunne velge fritt blant alle prosjektene, men dette lot seg ikke gjøre. Retningslinjene for kvalitative utvalg er at antall informanter ikke bør være større enn at det er mulig å gjennomføre dyptpløyende analyser, skriver Thagaard (2009). Jeg har i mitt feltarbeid valgt å dele mine informanter inn i tre grupper. Den ene gruppen var akademikere og forskere innenfor feltet, den andre gruppen var personer knyttet til forvaltningen av midlene og den tredje gruppen var mottakere av midlene. Som det ofte er i slike studier var det dessverre noen personer jeg gjerne skulle ha intervjuet som jeg ikke fikk satt opp intervjuer med.

Intervjuene ble gjennomført i en periode på ca. to måneder i mai-juni 2011 i Budapest. Under dette oppholdet intervjuet jeg 15 representanter fra sivilsamfunnsorganisasjoner og en representant fra forvaltningssiden, samt en forsker.²⁹ Organisasjonene jeg har intervjuet gir langt i fra et fullstendig bilde av sivilsamfunnet i Ungarn. Ønsket om kun å intervjuer organisasjoner som har fått støtte fra NGO-fondet kan ha bidratt til at jeg har gått glipp av

²⁹ Se vedlegg nr. 2 for liste over informanter.

viktig informasjon om selve NGO-sektoren som jeg kunne ha fått fra større og mer innflytelsesrike organisasjoner. Allikevel bør det påpekes at ved å intervjuer fondsforvalterne³⁰ fikk jeg også med organisasjoner med mer tyngde og erfaring. Jeg ser at jeg på denne måten både har fått med meg synspunktene til de mer profesjonelle organisasjonene i tillegg til synspunkter fra mindre profesjonelle organisasjoner.

Jeg valgte ut to prosjekter fra hver og en av de fire forskjellige tematiske prioriteringssektorene.³¹ Slik at jeg da ville ha tilsammen 8 intervjuer, samt intervjuer med de fire fondsforvalterne. Jeg fikk satt opp intervjuer med alle fondsforvalterne. Med prosjektene var det litt mer vanskelig. Etter som det var svært mange prosjekter valgte jeg tilfeldig ut fire stykker fra hver av prioriteringssektorene som jeg kontaktet på e-post med forespørsel om de kunne være informanter. I noen tilfeller fikk jeg ikke svar, ofte var dette fordi det kunne være lenge siden prosjektene var gjennomført og de som hadde arbeidet med prosjektet ikke lengre arbeidet i organisasjonen eller liknende. I noen tilfeller var vedkommende bortreist. Noen ganger fikk jeg rett og slett ikke svar, andre ganger fikk jeg negativt svar eller jeg ble bedt om å sende over mine spørsmål på e-post som de ønsket å svare på skriftlig. Jeg fulgte da opp med en e-post hvor jeg informerte om at dette ikke var mulig da det ikke ville være i overenstemmelse med den metoden jeg ønsker å bruke i oppgaven og heller ikke er fleksible nok i forhold til den informasjonen jeg ønsker å oppnå. Det lykkes dessverre sjeldent å få i havn intervjuer med disse organisasjonene. Blant annet ønsket jeg å intervjuer Transparency International i Budapest, ettersom de jobber med korrupsjon og også andre spørsmål som er relevante i forhold til den demokratiske utviklingen til landet. Dessverre, selv etter flere forsøk lyktes jeg ikke.

Noen ganger forsøkte jeg å be fondsforvalterne om de kunne bistå meg i forhold til å opprette kontakt med organisasjonene om det var vanskelig. Jeg lot også dem komme med forslag på noen organisasjoner de trodde det fortsatt ville være mulig å få til intervjuet med. I to av sektorene fikk jeg bare til ett intervju, dette var kulturarv og miljø og bærekraftig utvikling, mens i sektorene kapasitets-bygning og sosial utjevning (barn og unge) fikk jeg tre intervjuer i hver.

I tillegg til disse hadde jeg også et intervju med en forsker samt en representant fra en organisasjon som hadde fått støtte fra det "store" fondet. Denne organisasjonen (ICDT) valgte jeg å intervjuer fordi organisasjonen arbeider med erfaringer fra land som nylig har gått

³⁰ Dette er de fire organisasjonene som sto for implementeringen av NGO-fondet i Ungarn

³¹ NGO-fondet er inndelt i fire tematiske kategorier.

gjennom en overgang fra autoritært regime til demokrati, noe som la grunnlaget for at jeg kunne få muligheten til å diskutere temaet mitt med noen som også på en måte hadde det demokratiske elementet i fokus for sitt arbeid. For øvrig opplevde jeg det som ganske uproblematisk å få tilgang til felten.

Intervjuene med de fire fondsforvalterne ble i all hovedsak gjort med lederne for disse organisasjonene med unntak av den ene. Dette var viktig siden disse personene har jobbet lenge innenfor sivilsamfunnssektoren og derfor har flere år med erfaringer og kunnskap som gikk ut over akkurat den norske støtten. Når det gjelder prosjektene fikk jeg som regel også her snakket med enten lederen for organisasjonene eller den personen innenfor organisasjonen som hadde vært ansvarlig for prosjektet støttet av NGO-fondet.

Jeg hadde allerede en rekke kontakter i miljøet fra mitt arbeid ved Den norske ambassaden i Budapest, og selv om NGO-miljøet i Ungarn tradisjonelt sett har et ganske skeptisk forhold til statsansatte, opplevde jeg den gang at forholdet til ambassaden var veldig godt. Dette var også noe som gjorde at jeg ikke så at dette ville kunne skape vanskeligheter for meg i forhold til det å få tilgang til felten. Jeg var nøye på å forklare at det ikke var noen skjult agenda i mitt prosjekt og at jeg kun ønsket å bruke caset som et eksempel for en diskusjon om emnet, hvor deres synspunkter og meninger vil ha stor verdi for dette arbeidet. I tillegg la jeg ned mye arbeid i selve dokumentet informert samtykke som jeg også brukte lang tid på å presentere til mine informanter (som jeg kommer mer inn på nedenfor) for å skape tillitt.

Jeg hadde også i tiden før jeg gjennomførte intervjuene mine hatt et tidligere opphold i Budapest hvor jeg hadde deltatt på noen konferanser og vært på prosjektbesøk. Den ene var et møte for relevante aktører fra NGO-sektoren i Ungarn hvor deltakere fra ambassaden, FMO og UD også deltok. Her ble erfaringene fra perioden 2004-2009 diskutert i tillegg til at representantene fra giversiden ville ha innspill på hvordan midlene til sivilsamfunnet kunne bli fordelt under den neste perioden. Jeg deltok også på avslutningskonferansen for EØS-midlene 2004-2009 for Ungarn. Her var det også en rekke prosjekter representert i tillegg til representanter fra FMO og UD. Jeg hadde også en samtale med Patrizia Brandellero som er senior rådgiver for sivilsamfunnet i FMO. I tillegg snakket jeg med Tamas Polgar som er rådgiver på ambassaden i Budapest og arbeider med blant annet EØS-midlene. Her ble erfaringer og kunnskap fra EØS-midlene generelt drøftet, men disse utgjorde ikke bolken av intervjuer som jeg valgte å transkribere og bruke offisielt i oppgaven.

I løpet av disse arrangementene og min tidligere arbeidserfaring hadde jeg fått muligheten til å bli kjent med folk fra miljøet og noen av representantene fra organisasjoner som hadde fått støtte fra NGO-fondet. Denne uformelle kontakten på forhånd hadde gjort at det ble kjent for flere i miljøet at jeg var der og ønsket informanter til min oppgave. Jeg fikk derfor mulighet til å gi dem informasjon om mitt prosjekt før jeg faktisk tok opp den formelle kontakten med dem, og dette gjorde det antageligvis enklere for flere å gi et positivt svar på min forespørsel om en formell samtale om emnet som kunne bli en del av denne oppgaven.

Alle i mitt utvalg ble som sagt kontaktet på e-post. Denne e-posten var helt lik til alle og inneholdt brevet om informert samtykke. Dette brevet hadde jeg skrevet på ungarsk også, for å nå ut til absolutt alle, ettersom jeg var klar over at noen av representantene ikke snakket så godt engelsk, eller ville vegre seg for å svare på min forespørsel om de ikke følte seg trygge på at de også kunne snakke på ungarsk med meg. Det var også et bevisst valg å sende dette ut på ungarsk ettersom man slik kunne unngå eventuelle misforståelser på grunn av språket.

En annen faktor ved mitt utvalg som er verdt å nevne er at jeg kun kontaktet prosjekter og informanter som var lokalisert i Budapest. Dette fordi det ville bli for kostnads- og tidkrevende for meg å reise rundt til andre steder og foreta mine intervjuer. Dette er selvsagt noe man bør ta høyde for når man leser analysen. Organisasjoner på landsbygda eller i mindre tettsteder kan ha en annen oppfatning og synspunkter enn de som er lokalisert i Budapest. Spesielt kan dette være en viktig faktor i Ungarn hvor man vet at forskjellen mellom Budapest og resten av landet er store spesielt med tanke på ressurser og økonomi.

Intervjuer og intervjuguide

Intervjuguiden ble utviklet samtidig som jeg jobbet med rammeverket for analysen. Jeg forsøkte å finne kategorier som kunne bli nyttige i selve kodingen av dataene, og brukte derfor en del tid på utviklingen av selve intervjuguiden. Jeg lagde en standard presentasjon og innledning til intervjurundene, videre en standard på faktaspørsmål og tilslutt en avrundning. Jeg delte mine informanter opp i fire grupper og lagde spesifikke spørsmål til hver av disse gruppene. Disse besto av forskere og representanter fra NGO-miljøet i Ungarn som jobber med sivilsamfunnsstøtte, giversiden, forvaltere av fondet i Ungarn og mottakerne.

Jeg valgte å intervju mine informanter med opptaker. Dette for å kunne følge bedre med i samtalen og slippe å fokusere for mye på å få skrevet ned alt underveis. Jeg brukte tid på begynnelsen av intervjuet til å forklare informantene mine om studiet og hva det innebar å

delta før jeg spurte om jeg kunne få lov til å ta opp intervjuet. Alle ble informert om at intervjuet i etterkant av studiet vil bli slettet. De fikk også informasjon om at de ville få tilsendt transkriberingen av intervjuet i etterkant slik at de eventuelt kunne rette opp eller komme med kommentarer til det som ble sagt under intervjuet. To intervjuer ble ikke tatt opp. Det ene fordi informanten selv ikke ønsket det, et fordi det var så mye bakgrunnsstøy i intervjusituasjonen at jeg valgte å heller skrive da det ville blitt vanskelig å transkribere i etterkant. Bortsett fra disse var det ingen informanter som gav uttrykk for at det var ubehagelig med opptaker. Informantene representerte også en gruppe som ofte er vandt til å snakke i media og uttrykke seg muntlig, det var derfor også noe som førte til at jeg valgte å gjennomføre intervjuene med opptaker. Det opplevdes som uproblematisk å bruke opptaker bortsett fra tilfeller hvor det var to personer til stede i intervjusituasjonen. Jeg måtte da flere ganger påpeke ovenfor informantene at de ikke måtte snakke i munnen på hverandre. I tillegg var det utfordrende i settinger hvor det var mye bakgrunnsstøy, hvor jeg ofte måtte be informantene om å snakke litt høyere eller tydeligere.

Intervjustedene varierte mellom kontorene til informantene eller på en café. Jeg informerte de fleste jeg ønsket å intervju i god tid og lot det være opp til dem å bestemme hvor intervjuet skulle finne sted, men jeg indikerte i den første korrespondansen at jeg gjerne kunne komme til deres kontorlokaler. Dette var noe jeg selv gjerne ønsket i og med at jeg da kunne få et bedre innblikk i de forskjellige organisasjonene jeg skulle intervju. Da fikk jeg også ofte omvisning rundt i lokalene og hilse og snakke med andre ansatte i tillegg til at jeg kunne få tilgang til materiale som organisasjonene hadde.

Intervjuene hadde en varighet på mellom 45 minutter og to timer. Dette var ikke noe jeg planla på forhånd, selv om jeg informerte mine informanter om at intervjuene vanligvis ikke ville ta noe mer enn en time. De fleste intervjuene tok heller ikke noe mer tid. Noen intervjuer ble lengre, dette var i tilfeller hvor jeg opplevde at informanten hadde problemer med å ordlegge seg eller hadde problemer med språket. Da lot jeg intervjuet gå over tiden såfremt dette også var greit for informanten. Jeg gav alltid informantene informasjon om når det hadde gått en time, og spurte da om det ville være greit med et par ekstra spørsmål hvis jeg følte at det var informasjon jeg fortsatt var interessert i. I tillegg gav jeg alltid informantene muligheten til å legge til noe på slutten av intervjuet hvis de følte at det var noe jeg ikke hadde tatt opp.

Det finnes flere fremgangsmåter for å gjennomføre kvalitative intervjuer, men den mest brukte som karakteriseres ved en delvis strukturert tilnærming er også den jeg brukte

under mitt feltarbeid. Denne fremgangsmåten kjennetegnes av at temaene man skal spørre om i all hovedsak er fastlagt på forhånd, men at rekkefølgen bestemmes underveis (Thagaard 2009). Denne måten er svært hensiktsmessig fordi den gir mulighet for å følge informantens fortelling, men man sørger likevel for å få informasjon om de temaene som er fastlagt i utgangspunktet. Thagaard peker på at denne formen for intervju “er en samtale mellom forsker og informant som styres av de temaene forskeren ønsker å få informasjon om” (s. 89). Introduksjonen til intervjuene besto i å presentere meg selv og bakgrunnen for at jeg ønsker å skrive om dette temaet samt informasjon i tilknytning til informert samtykke. Avslutningen besto i at jeg oppsummerte noen av de viktigste punktene fra intervjuet og spurte om de hadde noe mer å tilføye, før jeg ba om at de var vennlige å lese gjennom transkriberingen av intervjuet når denne forelå. Gruppen av informanter som representerte organisasjonen som mottok støtte fra NGO-fondet var den største gruppen av informanter og også hovedgruppen for feltarbeidet. Her delte jeg intervjuene inn i tre kategorier. Den viktigste kategorien og det emnet jeg brukte mest tid på var knyttet til hva støtten fra NGO-fondet hadde gått til og hvilke aktiviteter organisasjonen ellers jobber med. Den andre kategorien knyttet seg mer til hvordan de ser sin rolle i en større sammenheng som en del av sivilsamfunnet i Ungarn hvor jeg fokuserte på forskjellige sivilsamfunnsfunksjoner. Den siste delen av intervjuene fokuserte hovedsakelig på hva informantene så som de største utfordringene for sivilsamfunnet i Ungarn og hvordan de ser på sivilsamfunnets rolle i demokratiseringsprosessen. I tillegg til dette var jeg fleksibel i forhold til den enkelte informants forutsetninger, slik at jeg kunne tilpasse spørsmålene mine til hver enkelt ettersom hva slags bakgrunn de hadde. Noen informanter hadde svært lang erfaring fra sivilsamfunnet generelt og det var derfor naturlig å snakke mer med disse om temaer som omhandlet dette. For å se intervjuguiden se vedlegg nr. 1.

Når det gjelder etiske grunnprinsipper er forhold som er knyttet til informantene spesielt viktige. Prinsippet om informert samtykke som Thagaard (2009) skriver, innebærer at vi må informere grundig om prosjektets målsetting og fremgangsmåter og det at deltakelsen er basert på frivillighet. Deltakerne fikk vite at de har anledning til å trekke seg ut på et hvert stadium i forskningsprosessen. Dette ble sikret ved at jeg på forhånd lagde et informert samtykkeskjema. Her ble informantene informert om temaet for min oppgave, at de vil bli intervjuet en gang med mulighet for et oppfølgingsintervju, mulighet for anonymisering, mulighet for å se over og kommentere de transkriberte intervjuene, at de kan trekke seg fra

prosjektet opp til en viss frist og de får også vite hvem som vil lese oppgaven når den er under utvikling og hvor og når den vil bli publisert.

Når det gjelder det å informere grundig om prosjektets målsetting og fremgangsmåter er dette noe som kan problematiseres. Det finnes deler av et prosjekt det ikke alltid vil være hensiktsmessig å kommunisere videre til informantene. Thagaard (2009) påpeker at for detaljert informasjon kan påvirke informantenes atferd. Jeg valgte blant annet ikke å bruke ordet demokratisering når jeg informerte om prosjektet til mine informanter, da jeg vurderte det til at det kanskje kunne påvirke informantenes svar. Jeg var mest opptatt av at de skulle fortelle om prosjektene i seg selv.

Et annet viktig punkt som Thagaard (2009:26) tar opp er prinsippet om konfidensialitet, ”dette innebærer at de som gjøres til gjenstand for forskning, har krav på at all informasjon de gir, blir behandlet konfidensielt”. Jeg opplyste alle organisasjonene om muligheten for anonymisering, og snakket lenge om dette med alle sammen, men det var ingen som gav uttrykk for et ønske om å bli anonymisert.

Thagaard (2009) påpeker at det noen ganger kan være vanskelig å vite hvordan det informanten forteller under intervjuet kan være preget av relasjonen til forskeren. Jeg var klar over at min tidligere stilling ved ambassaden kunne føre til mistanke og muligens liten tiltro til min nøytralitet. Jeg brukte derfor tid på å forklare at min oppgave ikke har noen tilknytning til ambassaden, men er en del av min egen masterstudie. Jeg informerte om at masteroppgavene i Norge blir publisert og at den vil bli sendt til alle informantene som har deltatt. Jeg fikk inntrykk av at jeg i de aller fleste tilfellene klarte å etablere en tillitsfull og fortrolig atmosfære rundt selve intervjusituasjonen.

En av utfordringene ved intervjusituasjonen i Ungarn var kulturforskjeller. Ettersom jeg har en viss kjennskap til kulturen etter å ha bodd der en rekke år og også snakker språket var dette noe jeg forsøkte å ta høyde for. Thagaard (200, 2009) påpeker også at litteraturen som omhandler betydningen av relasjonen mellom forsker og informant, har særlig fokusert på den innvirkning forskerens kjønn kan ha under feltarbeidet. Forskjeller i forholdet mellom kjønn og hierarkistrukturer er to slike faktorer som jeg opplevde som utfordrende i intervjusituasjonen i Ungarn. Hva gjelder kjønnsforskjeller, var jeg klar over det faktum at intervjuer med eldre menn høyt oppe i hierarkiet kunne føre til utfordringer. Dette la klare føringer i forholdet til hvordan jeg kledde meg og opptrådte i intervjusituasjonen. Jeg var konsekvent i å opptre bestemt og selvsikker samtidig som jeg tok høyde for at jeg noen ganger måtte finne meg i situasjoner jeg ikke ville ha akseptert i Norge. Eksempler på dette

var for eksempel kommentarer av personlig karakter, bemerkelse av hva jeg hadde på meg, forsøk på smiger og på å teste mine kunnskaper om emnet var elementer som jeg måtte takle. For eksempel kunne jeg oppleve at informantene nesten snudde om på intervjusituasjonen slik at jeg ble stilt en rekke spørsmål og gjerne av en personlig karakter. Jeg er kjent med det faktum at i Ungarn er det vanlig med “small talk” før man kommer inn på sakens kjerne. Jeg brukte derfor litt ekstra tid på å bli kjent med mine informanter. Jeg var også forberedt på å fortelle mer om min bakgrunn av mer personlig karakter enn jeg ville vært med norske informanter. Til tider kunne intervjuene være vanskelige å føre, dette var som sagt tilfellet med personer som man kan regne som autoritære i en viss forstand, jeg mener her personer i lederstillinger eller med en viss innflytelse. Noen hadde på forhånd helt klare formeninger om hva de ønsket å snakke om mens andre var mer åpne for mine vinklinger og spørsmål. Jeg brukte også til tider påstander for å se hvordan informantene forholdt seg til ulike vinklinger på temaene mine. Her ble jeg til tider overrasket over hvor forskjellig mange reagerte. Selv om jeg gav uttrykk for at dette ikke på noen måte representerte min personlige mening om emnet opplevde jeg at noen av informantene reagerte veldig på visse påstander, og det opplevdes som om de ble fornærmet.

Hva gjelder intervjupraksisen er det vanskelig å bedømme sin egen innsats i så måte. Det eneste jeg kan gjøre er å beskrive så godt jeg kan hvordan jeg utførte og oppførte meg under intervjuene. Høflighet og respekt er to viktig stikkord i møte med mennesker uansett hvor man er hen i verden, men i Ungarn har disse ordene spesiell betydning. Det er viktig å kjenne de uskrevede reglene for hvordan man skal vise at man respekterer noen. Dette innebærer i stor grad kleskoder og hvordan man beveger seg. Respekt i Ungarn viser man på forskjellige måter, blant annet er dette kjønnsrelatert. Som kvinne i møte med menn i intervjusituasjonen må jeg selvsagt vise at jeg har kontroll på situasjonen. Heldigvis var ikke de mannlige informantene fra NGO-sektoren spesielt “krevende” i så måte.

I tillegg til disse faktorene forsøkte jeg å finne en balanse mellom det å gi bekræftende tilbakemeldinger og mer vurderende kommentarer til hva informantene sa. Jeg forsøkte ikke å gi for positive reaksjoner på det informantene sa, men heller vise at jeg var interessert i det de fortalte meg. Det var viktig for meg helt fra starten av å gjøre det klart at jeg forholder meg nøytral til emnet. Noen av informantene gav tydelig uttrykk for at de var klar over at jeg var kjent med temaet og situasjonen som vi skulle snakke om. Jeg forsøkte likevel å få informantene til å snakke om temaet som om det var ukjent for meg. Det var viktig å passe på at jeg fikk testet alle ideene og tankene jeg hadde om forskjellige emner uten at jeg stilte

informantene ledende spørsmål. Derfor brukte jeg ofte eksempler og påstander for å få fram forskjellige synspunkt og reaksjoner fra informantene på.

Transkriberingen

Jeg transkriberte alt som jeg vurderte var viktig for mitt tema, men utelot småsnakk om andre saker som spørsmål om Norge og været. Allikevel ble så mye som mulig transkribert, dette for å få en så detaljert beskrivelse som mulig, men også for ikke å gå glipp av viktige elementer. Det vil si at alt fra nøling, til latter ble skrevet ned for å få med så mye som mulig fra intervjuene. Etter transkriberingen ble alle intervjuene sendt tilbake til informantene for at de skulle få muligheten til å rette opp i eller eventuelt forklare ting som kom uklart fram i intervjusituasjonen. Jeg vurderte dette som viktig ettersom de fleste av mine intervjuer ble foretatt med ungarske informanter og mange av disse ikke snakket flytende engelsk. Jeg tok høyde for at noen av dem ville kunne finne det vanskelig å uttrykke seg like godt på engelsk som de kan på ungarsk. Jeg hadde på forhånd av intervjuene gjort en vurdering på hvorvidt jeg skulle ta intervjuene på ungarsk eller engelsk, men kom fram til at hvis det var greit for informantene, skulle intervjuene foregå på engelsk, for å unngå eventuelle misforståelser. Et av intervjuene ble holdt på ungarsk da informanten selv ønsket dette. Det gikk for så vidt helt greit, jeg var påpasselig med å be informanten snakke litt saktere enn hun ellers ville ha gjort og ba også om at hun forklarte ting nærmere hvor jeg ble usikker på hva hun mente.

Etter transkriberingen sendte jeg alle informantene intervjuene for gjennomgang. Av de 16 intervjuene var det halvparten som sendte intervjuene tilbake med rettelser, men disse var i stor grad av mindre betydning for selve innholdet i teksten. Det var uansett viktig for å gi informantene muligheten til å rette opp i noe hvis det skulle vise seg å være noen misforståelser. I tillegg fikk jeg da muligheten til å be om ekstra informasjon fra dem jeg skulle trenge det fra.

4 Analyse

Denne analysen er delt opp i fire deler. Det først kapittelet tar for seg institusjonelle løsninger i det ungarske demokratiet for deltakelse, i tillegg til at det vil peke på noen av utfordringene i det ungarske demokratiet. Kapittel to gir en oversikt over sivilsamfunnssektoren i Ungarn og litt generelt under hvilke forhold denne fungerer. Disse to kapitlene er viktige for analysen fordi de gir en kontekstforståelse som er avgjørende for hvordan og hva man kan forvente av sivilsamfunnsstøtten.

De neste kapitlene vil følge underproblemstillingene som vil bli svart på ved å referere til informasjon fra intervjuene fra feltarbeid samt annenhåndskilder. I den tredje delen presenteres NGO-fondet i mer generelle trekk med innspill fra fondsforvalternes erfaringer. I den fjerde delen vil gå nærmere inn på de organisasjonene som mottok støtte og deres aktiviteter. Det vil bli drøftet hvorvidt deres aktiviteter faller inn under noen av de kategoriene fra det analytiske rammeverket. Til sist vil en vurdering av denne støtten bli gitt i forhold til den ungarske konteksten og det analytiske rammeverket. Den norske støtten til sivilsamfunnet i Ungarn vil bli sett på i lys av de teoretiske innfallsvinklene. En oppsummering av koblingen mellom sivilsamfunnsstøtte og dets rolle for demokratisering vil bli gitt til slutt.

4.1 Demokratiet i Ungarn

Arven fra kommunisttiden har satt sine spor i Ungarn som i mange av de andre sentraleuropeiske landene. Selv om disse landene nå regnes som konsoliderte demokratier, er det hensiktsmessig å erkjenne at det fortsatt finnes en rekke utfordringer og begrensninger i det ungarske demokratiet. Det er ikke hensikten til dette kapittelet å kartlegge alle elementene av den ungarske demokratiseringsprosessen men å peke på noen av de viktigste utfordringene. Deltakelse av borgere i politiske bestemmelsesprosesser er et kjernekonsept for fungerende demokratier. Som vi har sett ses sivilsamfunnet som en forutsetning for å gi demokratiet mer enn kun ett sett demokratiske institusjoner, for å oppnå langvarige holdningsendringer og for å overkomme motstand fra tidligere, udemokratiske ledere og eliter (Paffenholz og Spurk 2006). Hvilke institusjonelle rammer har sivilsamfunnet i Ungarn?

4.1.1 Institusjonelle løsninger

Rose-Ackerman (2005) påpeker at selv om politiske avgjørelser blir tatt av demokratisk valgte representanter inkluderer de sjeldent borgerne gjennom transparente prosedyrer. Hun påpeker videre at det i Sentral-Europa har vært et mangelfullt fokus på det bredere spekter av populær kontroll og regjeringens ansvar utenom valgprosessene. Dette kapittelet vil derfor i stor grad basere seg på hennes forskning om mulighetene for populær kontroll og innvirkning i de politiske prosesser i Ungarn.

De formelle demokratiske institusjonene kom raskt på plass etter regimeskiftet. Ungarn ble et parlamentarisk demokrati i 1989 med signeringen av en ny grunnlov. Denne beholdt strukturen til den gamle grunnloven, men ble betraktelig endret (Bozóki 1999). Fra da av ble Republikken³² Ungarn sett på som en rettsstat. Statsministeren er den viktigste beslutningstaker, mens presidenten hovedsakelig bare har en symbolsk funksjon (Bozóki 1999).

Det politiske systemet betegnes som sentralisert i at statsministerens kontor utøver mer makt enn det som er vanlig i Vest-Europa (Sitter 2002). Kommunene har ansvaret for helse og utdanning, men har lite makt i forhold til regjeringen, mens det regionale systemet har enda mindre makt. Regjeringen står relativt sterkt i forhold til parlamentet, fordi en mistillitserklæring mot statsministeren også krever at en ny statsminister innsettes (Sitter 2002). Ungarske regjeringer varer derfor hele parlamentsperioden ut (Sitter 2002). Den viktigste begrensningen av regjeringens makt er grunnloven og domstolene i Ungarn (Körösi et. al. 2003). Grunnlovsendringer krever to tredjedels flertall i parlamentet.

I Ungarn slik som i de fleste andre parlamentarisk land er det slik at den eneste muligheten borgere har for å påvirke politikken, er gjennom politiske partier og valg. Allikevel er det slik at kabinettet og departementene kan utforme lover under lovfestede fullmakter. De tar ofte avgjørelser innenfor områder som er av interesse for visse grupper i samfunnet. Disse gruppene har svært begrensede muligheter til å påvirke denne prosessen slik systemet er utformet i dag. Det vil derfor nå bli sett på noen av de mest vanlige institusjonene i Ungarn hvor det er mulig å påvirke i forhold til saker.

Ungarn har et fullt sett med offentlige institusjoner som overvåker regjeringens aktiviteter (Rose-Ackerman 2005). Hvordan er disse med på å sikre deltakelse av organisasjoner og individer på utviklingen av politiske saker? Hvor åpne er de for etterrettighet? Disse autoritetene kan brukes i noen tilfeller direkte og i andre tilfeller indirekte

³² Ordet republikk er nå tatt ut av navnet til den Ungarn.

for folk flest i visse saker. Rose-Ackerman påpeker at deres rolle hovedsakelig er å fremme etterrettighet i forhold til hvordan staten utfører sine oppgaver i stedet for etterrettighet i forhold til politikk utforming. I noen tilfeller kan borgere begjære dem direkte, mens i andre tilfeller foregår folkelig kontroll indirekte ved at man får innsikt i parlamentariske arbeidet (Rose-Ackerman 2005). Disse institusjonene er viktige fordi de representerer muligheter SSO har for å nå frem med sine krav til- og innvirke på regjeringens arbeid på et nasjonalt nivå. Disse institusjonelle ordningene er derfor med på å legge rammene for hvordan SSO kan virkeliggjøre noen av sine funksjoner innenfor et demokrati som for eksempel å sikre etterrettighet, interesserepresentasjon og overvåke statens aktiviteter og politikk utforming.

Presidenten i Ungarn har en viktig, men begrenset tilsynsrolle. Presidenten i Ungarn blir valgt av parlamentet for fem år av gangen med mulighet for gjenvelgelse (Sitter 2002). Kandidaten må få to tredjedeler av stemmene fra medlemmene av parlamentet for å vinne. Presidenten har begrenset autoritet, men han skal signere alle lovene unntatt de han ser på som i strid med grunnloven (Rose-Ackerman 2005). Disse er presidenten pålagt å henvise til grunnlovsdomstolen for en kjennelse. Ordinære borgere har ganske bred tilgang til retten for å utfordre eksisterende vedtekter, men bare presidenten kan hindre at en lov blir godkjent ved å utfordre loven før den blir undertegnet, skriver Rose-Ackerman (2005). Dette har gjort at flere lover har blitt omskrevet.

Den ungarske grunnlovsdomstolen har spilt en viktig og aktiv rolle i stabiliseringen av et velfungerende liberalt demokrati, særlig ved å erklære lover eller handlinger grunnlovsstridige (Sitter 2002, s 151). Domstolen ser seg selv som den endelige fortolkeren av grunnloven. Retten består av 11 dommere som blir utnevnt av en spesiell komité i nasjonalforsamlingen som består av medlemmer fra hvert parti som er representert. De blir valgt med to tredjedels stemme og kan bli gjenvalgt en gang. Domstolen har rett til å gjennomgå en rekke handlinger og manglende handlinger samt regjeringsdekreter for å sjekke om de er i overensstemmelse med grunnloven påpeker Rose-Ackerman (2005). Å sette opp en sak i grunnlovsdomstolen er den eneste måten å utfordre dekreter på som ellers blir sett på som skjønsmessige handlinger av administrasjonen. Det har vært en svært aktiv domstol, spesielt i de første årene etter regimeskiftet hvor retten utstedte rundt 1326 dommer mellom 1990 og 1995 (Scheppele 2003 i Rose-Ackerman 2005). Bare politiske aktører kan be om at et lovforslag blir gjennomgått av domstolen før de blir signert av presidenten. Hvem som helst kan på den andre siden spørre domstolen om å dømme hva gjelder konstitusjonaliteten av lover og andre juridiske saker som er under statens kontroll, for å få en avgjørelse hva

gjelder påståtte brudd av konstitusjonelle rettigheter og å søke eliminering av en inkonstitusjonell situasjon (Rose Ackerman). Disse bestemmelsene gir borgere og organiserte grupper utbredt tilgang til domstolen for å teste konstitusjonaliteten til regjeringens handlinger uten at det går ut over deres personlige rettigheter. Den utvidede muligheten for å ta ut begjæringer i domstolen har gitt den forbedret legitimitet i en tid når resten av staten kjempet med å bli etablert (Scheppelle 1999, 2001 i Rose-Ackerman). Rose-Ackerman påpeker at organiserte grupper begynte å bruke domstolen i større grad på 1990-tallet som en alternativ måte å promotere sine agendaer på. Domstolen var spesielt viktig i den første tiden etter regimeskiftet, men er også en viktig kilde til overvåkning.

Det juridiske systemet er relativt uavhengig og består av en alminnelig domstol. Den nasjonale justiskommisjonen ble opprettet i 1998, for blant annet å utnevne dommere (Sitter 2002). Ungarn har ingen administrativ domstol, men fra 1991 kan individer appellere til den alminnelige domstolen når det gjelder påståtte brudd på lover. Rose-Ackerman (2005) viser til studier hvor det kommer frem at disse domstolene er overarbeidede og ikke kjenner særlig godt til offentlig rett. Derfor, virker det som at juridisk gjennomgang av administrative bestemmelser er svake og ineffektive (Rose-Ackerman 2005). Hun påpeker at de fleste forsøker å unngå offentlige søksmål fordi prosessen er langvarig og kostbar.

Ombudsmann er en viktig institusjon i Ungarn og en viktig rute for borgere til å klage på staten. Det finnes et internasjonalt nettverk for ombudsmenn som hjelper de utnevnte ombudsmennene å beholde sin uavhengighet til tross for en utnevningsprosess som er forankret i politikken (Rose-Ackerman). Deres rolle er å beskytte folk mot brudd på rettigheter, misbruk av makt, uaktsomhet, urettferdige avgjørelser og vanstyre for å bedre den offentlige administrasjonen og gjøre regjeringens handlinger mer åpne og regjeringens og dets ansatte mer etterrettlige ovenfor folk (International Ombudsman Institute i Rose-Ackerman 2005). I 2005 hadde de fire ombudsmenn i Ungarn som fokuserer på områdene; sivile rettigheter, rettighetene til nasjonale og etniske minoriteter, databeskyttelse og informasjonsfrihet. Det fantes også en ombudsmann for utdanning. Presidenten nominerer kandidater og parlamentet gjør sitt valg med to tredjedels stemme. Ombudsmennene sitter i seks år med mulighet for en fornyet periode og de rapporterer årlig til parlamentet. Ombudsmennene har jurisdiksjon over administrative byråer, det militære, politiet, etterretningsorganisasjoner og de lokale myndighetene. Ombudsmennene har mye autoritet og kan hente inn informasjon fra hvem som helst. De kan også sette i gang juridiske prosedyrer, men kan ikke ilegge noen straff. De kan sette i gang generelle eller spesielle tiltak for å rette

opp i brudd på rettigheter. De bruker resultatene fra undersøkende rapporter av pressen og sivilsamfunnet for å sette søkelyset på saker som de mener burde komme på regjeringens agenda. Ombudsmennene har svært stor saksmengde, og arbeider med mange individuelle klager. Noen av deres handlingsmuligheter innebærer ettersyn av lover, de kan gjøre undersøkelser av saker som er av viktighet for offentligheten samt gi henvisninger til grunnlovsdomstolen når det gjelder å løse borgernes klager om behandling under eksisterende lov. Selv om de mest aktive ombudsmennene initierer debatter har de fleste nok med å håndtere individuelle klager noe som betyr at sjeldent har muligheten til å være med å forme politikk eller komme med forslag på lover og regler.

Påtalemyndighetens hovedaktivitet er påtale av kriminalitet, noe som inkluderer påtale av høytstående statsansatte i tillegg til at de har mandat til å overvåke generell rettsgang. Presidenten utnevner en statsadvokat som må bli valgt av et flertall av de som er tilstede i parlamentet. Statsadvokaten er ansvarlig ovenfor parlamentet og må rapportere om sine aktiviteter.

Ungarn har en riksrevisjon som rapporterer til parlamentet. Presidenten og visepresidenten blir nominert av en parlamentarisk komité og valgt av parlamentet med to tredjedels flertall for en tolvårs periode. Riksrevisjonen rapporterer til parlamentet om sitt arbeid med å overvåke sentralbudsjettet og de separate nasjonale fondene. Det overvåker statsbudsjettet. Det kan også etterforske statens eiendommer, politiske partier og lokale myndigheter for å sikre at de ikke bryter loven. I tillegg føler de tilsyn med EU-midlene og sentralbanken. Alt i de tre siste avsnittene er hentet fra Rose-Ackerman sin studie fra 2005.

Rose-Ackerman påpeker at alle disse institusjonene er viktig for å overvåke hvordan staten "oppfører" seg, men at de gjør lite for å sikre populær deltakelse i politikk utforming.

4.1.2 Alternative muligheter for påvirkning, overvåkning, innvirkning?

Som vi har sett i teoridelen er en av sivilsamfunnets viktigste funksjoner i forhold til demokratisering å overvåke og representere interesser og utøve press i forhold til saker som er på den politiske agendaen. Under hvilke betingelser fungerer dette i Ungarn? Ovenfor har vi sett at de formelle institusjonelle løsningene gir begrenset mulighet for bred deltakelse og at det svært ofte kan være kostbart og langstrekkelig å bruke de formelle kanalene for å delta i politikk utformingen. Derfor vil noen andre former for mulige samarbeid mellom sivilsamfunn og staten bli presenter her (basert på Rose-Ackerman 2005).

Den vanlige og kanskje mest kjente formen er trepartssamarbeid som omfatter fagforeninger, arbeidsgivere og regjeringen. Regjeringen utpeker den gruppen som skal representeres og kan i noen tilfeller også navngi en spesifikk organisasjon. Den andre måten å sikre etterrettighet i forhold til politikk utforming er gjennom det som kalles for “sivil dialog” og er en slags forlengelse av trepartssamarbeidet til å gjelde offentlige politikkkutformingsavgjørelser hvor interessene ikke utelukkende er økonomiske og noen interesser ofte er dårlig organisert. Det er organisert på samme måten som ved trepartssamarbeidet, vet at man har permanente komitéer som består av interessenter. Medlemmer deltar som eksperter og som representanter for spesifikke interesser eller synspunkt, ikke som partimedlemmer. Disse komitéen har kun en rådgivende funksjon, regjeringen er den som til sist er ansvarlig for å bestemme politikken og binder seg ikke til å følge gruppens anbefalinger. Denne modellen er vanlig for å svare på krav om rett til sivil deltakelse i Ungarn. Den tredje løsningen som blir nevnt kan kalles for “åpen deltakelse”. Den skiller seg fra de andre to. Regjeringen etablerer ikke en permanent rådgivningsgruppe og bestemmer ikke hvilke grupper som får delta, men den endelige avgjørelsen i saker ligger hos regjeringen. Deltakerne har ikke noe beslutningstakinge ansvar. Deltakelsesmuligheter er åpne for en bred gruppe SSO-er om det skulle være seg “advocacy” organisasjoner, ideologisk drevne grupper eller profesjonelle foreninger.

Trepartssamarbeid når det gjelder arbeidstaker- og giver organisasjonene er vel etablert. Det finnes også en rekke formelle rådgivnings komitéer som følger den sivile dialog modellen og inkluderer både medlemmer fra offisielle interesseorganisasjoner, profesjonsforeninger og representanter fra sivilsamfunnsgrupper. Men, åpen deltakelse utenfor de vanlige valgene er ikke institusjonalisert i Ungarn påpeker Rose-Ackerman i sin studie. Selv om det blir erkjent at det finnes et behov for begrunnet og etterrettig politikk utforming innen regjeringen, er det ingen krav om at lovforslag må publiseres eller at det skal gis deltakerrettigheter til utenforstående skriver hun videre. Den ungarske regjeringen legger ut noen av sine lovforslag på internett og inviterer til kommentarer, men denne praksisen er ikke universell og er ikke et krav i loven. Åpne høringer er uvanlige og selv når de finner sted virker det som om de har begrenset viktighet. Det er påkrevd å publisere sentrale regjeringsregler med rettskraft, men disse krever ikke skriftlige rettferdiggjørelse og det kreves ikke publisering av uformelle regler eller beslutninger selv om i praksis blir de fleste offentliggjort. Rose-Ackerman påpeker at det finnes noen regler som omhandler retten til å bli konsultert, men at disse sjeldent blir tatt i bruk i det daglige arbeidet til regjeringen. Derfor

påpeker hun kan grupper og individer som ønsker å delta i en politikk utformingsprosess sjeldent kreve retten til å bli konsultert med mindre de er spesielt nevnt i en vedtekt for den aktuelle saken.

I stedet for åpen deltakelse er det en rekke ungarske lover som åpner for opprettelsen av konsultasjonsråd. Disse er stiftet permanent med skiftende individuelt medlemskap som ser over en rekke regjeringsforslag og noen ganger initierer sine egne undersøkelser. Rose-Ackerman påpeker at disse likner veldig på trepartssamarbeidet men uten at regjeringen forplikter seg til å implementere forslagene. Måten dette blir gjort på er som følger; et råd blir opprettet med medlemmer som er spesifisert i en vedtekt men med utvelgelsen av personer er overlatt til bestemte organiserte grupper. Departementet må konsultere med rådet, men det finnes ingen sanksjoner om dette ikke skulle skje. Regjeringen må ikke gå ut bredere for konsultasjoner eller tenke på at det kanskje er noen interesser som er dårlig representert i rådene. Fordi regjeringen ikke trenger noen bredere deltakelse, er det ingen muligheter for de som er på utsiden å komme med innspill. I dag er konsultasjoner med sivilsamfunnsgrupper fullstendig underlagt offentlige ansattes forgodtbefinnende.

Konklusjonen er at det finnes noen mekanismer som åpner for konsultasjon med sivilsamfunnsgrupper. Totalt sett finnes det ingen generelle lovlige krav om varsling, deltakelse eller begrunnet redegjørelse med tanke på regjeringens politikk utforming eller ved utstedelsen av lover og regler (Rose-Ackerman 2005). Den ungarske staten er ikke så godt utstyrt for å takle åpne prosedyrer som gir en utbredt tilgang til interessegrupper og individer (Rose-Ackerman 2005). Som nevnt ovenfor er det slik at når staten forsøker å gi tilgang til interessegrupper begrenser de ofte denne til å gjelde kun et par forhåndsidentifiserte grupper. Åpne høringer er sjeldne og når de finner sted er det ofte få tilstede. Rose-Ackerman påpeker at selv om det skulle være mer åpenhet fra regjeringens side til å inkludere mer deltakelse så ville det være vanskelig å hente dette fra noen steder, ettersom deltakelsen er forholdsvis lav som vi har sett ovenfor i avsnittet om frivillighet og medlemskap.

4.1.3 Demokratiske utfordringer

Her vil noen av de viktigste utfordringene ved demokratiet i Ungarn bli presentert. Det er viktig å huske på at dette ikke er en uttømmende oversikt. Får å se på hvilken rolle sivilsamfunnet kan ha for demokratisering i Ungarn må en også se på noen av de utfordringene som ligger der. I noen tilfeller vil en styrking av sivilsamfunnet være løsningen på problemene, mens andre ganger ikke. Ofte er det kun i kombinasjon med andre elementer

som for eksempel forbedret økonomi at disse utfordringene for demokratiseringen kan bli løst.

Rose-Ackerman (2005) påpeker at et av problemene i statsbyggningsprosessen i Ungarn er den synlige ufrivilligheten til borgerne å engasjere seg i politikken. Flere tiår med propaganda under kommunismen gav uttrykk for at den sosialistiske staten vil løse alles problemer. Dette har gjort at menneskene har vendt seg til at det bare er staten som kan ta hånd om ting og at de selv ikke trenger å gjøre noe. Dette er et stort problem i Sentral-Europa. Politikken er for elitene og de må løse problemene til befolkningen.

Den ungarske regjeringen er ikke forpliktet til å konsultere et videre spekter av aktører eller å vurdere om noen interesser er dårlig representert. Grunnloven i Ungarn gir borgere rettigheter til å få kjennskap til- og til å spre informasjon som er av det offentliges interesse, men det er ingen lovbestemte krav om å for eksempel å publisere foreslåtte regler og vedtekter (Rose-Ackerman 2005). Dette hindrer sivile grupper i å kunne påvirke de demokratiske prosessene i landet.

Det er en vanlig oppfatning at landene i Sentral-Europa har visse historiske fellestrekk som er et resultat av arven fra kommunisttiden. Noen av disse er gode og andre mindre fordelaktige for den demokratiske utviklingen. Avbrytelsen av politiske regimer har presset folk til ikke å stole for mye på formelle institusjoner. Man lærte at uformelle relasjoner med familie og gode venner var mer stabile og til å stole på enn formelle offentlige institusjoner. Denne innlærte kulturen av uformelle forbindelser har blitt ivaretatt i det nye demokratiske regimet, hvor de formelle institusjonene ofte er dårlig organisert og statens muligheter for å garantere rettferdighet i følge loven noen ganger er lavere nå enn det var under kommunisttiden.

Kanskje en av de største utfordringene knyttet til kommunisttidsarven er mangelen på klare skillelinjer mellom de offentlige og private sfærene, noe som har skapt et arnested for korrupsjon og som igjen er med på å undergrave de demokratiske verdiene (Bozóki 1999). BTI indeksen fra 2010³³ viser at korrupsjonen i Ungarn er kjennetegnet av “under-bordet” og “bak-lukkede dører” type utveksling av gjensidige goder. Selv om det finnes en lovgivning som omhandler interessekonflikter, er det fortsatt ikke noe ordentlig skille mellom de politiske og økonomiske sfærene og mange politikere bruker sine politiske aktiviteter til å tilfredsstille sine økonomiske interesser (BTI 2010). Rapporten fra BTI konkluderer blant

³³ http://www.bti-project.org/uploads/tx_jpddownloads/BTI_2010_Hungary.pdf

annet med at korrupsjonsproblemet i Ungarn til en viss grad skyldes manglende reguleringer av partifinansiering, som ofte kommer fra ulovlige samarbeid med partnere fra den økonomiske sfæren. Blant annet blir det påpekt at spesielt innenfor offentlige anskaffelser gjør den politiske korrupsjonen seg gjeldende.

Ungarns regjering har blitt kritisert flere ganger for forsøk på å kontrollere massemedia, for eksempel ved utnevning av styre til TV kanaler (Sitter 2002). Denne utviklingen har ført til at den anerkjente amerikanske tenketanken Freedom House nedgraderte Ungarns demokrati i 2000 og 2001 blant annet. EU og OECD har også kritisert svakheter i administrasjonssystemet, for eksempel at telekommunikasjonstilsynet befinner seg rett ved statsministerens kontor (Sitter 2002).

BTI Indeksen fra 2010³⁴ viser at Ungarn har en liten middelklasse. Den peker på at fattigdom og sosial ekskludering er kvantitativt og kvalitativt uttalte/merkbare og til en viss grad strukturelt inngrodde. Et konservativt estimat tilsier at ca. 20 % av den ungarske befolkningen kan bli betraktet som fattige, det vil si at de lever 60 % under den nasjonale gjennomsnittlige levestandarden (BTI 2010). Den sosiale eksklusjonen viser seg både i sosiale og territoriale varianter. Noen fattige sosiale strata – for det meste Roma men ikke bare, har kommet inn i en negativ spiral hva gjelder lav utdanning, med manglende muligheter for fremtidig arbeid som kan hjelpe dem ut av den negative spiralen (BTI 2010). På samme tid finner man visse geografiske områder preget av stor fattigdom, disse er typisk preget av dårlig infrastruktur og lav økonomisk aktivitet og avsidesliggende. Om lag 50 av de 174 små-distriktene (mest i nord-Ungarn og sørlige Transdanubia) har en negativ vekst (BTI 2010).

Eurobarometeret fra 2004,³⁵ viser at nivåene for tillitt til regjeringen, parlamentet og politiske partier var langt under de i de gamle medlemslandene, bare litt mer en halvparten i de siste to tilfellene. Selv i de landene hvor den demokratiske overgangen har gått relativt bra er tillitt til de nye institusjonene lav, deltakelsen er begrenset og det sosiale fundamentet for et demokratisk regime er svakt. I følge en rapport publisert av “Social Research Institute” i 2009 kommer det fram at tillitten til institusjoner i Ungarn er den laveste i hele Øst-og Sentral-Europa (BTI 2012).³⁶ Det kanskje aller største problemet er at tre fjerdedeler av Ungarns befolkning (77 %) er misfornøyd med måten det ungarske demokratiet fungerer på.³⁷ Tismaneanu (2009 i Europabarometeret) har argumentert for at dette henger sammen med en

³⁴ http://www.bti-project.org/uploads/tx_jpdwnloads/BTI_2010_Hungary.pdf

³⁵ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb61/eb61_en.pdf

³⁶ <http://www.bti-project.org/fileadmin/Inhalte/reports/2012/pdf/BTI%202012%20Hungary.pdf>

³⁷ <http://www.bti-project.org/country-reports/ecse/hun>

generell verdi- og autoritets krise og en følelse av at folk har blitt latt i stikken av den politiske klassen.

Sosial tillitt har falt drastisk de siste årene mellom forskjellige interessegrupper og sosiale strata. Befolkningens lave tillittsnivå har blitt forårsaket av akutte konflikter om ressurser og av en økende misnøye på grunn av stagnasjonen og den forverrede levestandarden heter det i rapporten. Den svake sosiale tillitten er også forårsaket av det faktum at juks og forfalskning generelt, men også for hverdagsvarer har blitt et heller vanlig fenomen i forretningslivet (BTI 2012).

4.1.4 Oppsummering

Dette kapittelet har vist at de formelle institusjonelle løsningene gir begrenset mulighet for bred deltakelse, spesielt med tanke på innvirkning av politikkutformingsprosesser. Den ungarske staten er ikke så godt utstyrt for å takle åpne prosedyrer som gir en utbredt tilgang til interessegrupper og individer (Rose-Ackerman 2005). Som nevnt ovenfor er det slik at når staten forsøker å gi tilgang til interessegrupper begrenser de ofte denne til å gjelde kun et par forhåndsidentifiserte grupper. Åpne høringer er sjeldne og når de finner sted er det ofte få tilstede. Rose-Ackerman påpeker at selv om det skulle være mer åpenhet fra regjeringens side til å inkludere mer deltakelse så ville det være vanskelig å hente dette fra noen steder, ettersom deltakelsen er forholdsvis lav som vi har sett ovenfor i avsnittet om frivillighet og medlemskap. Konsultasjonsrådene ser ut til å fungere til en viss grad, ved at de inkluderer sivilsamfunnsrepresentanter i utformingen av de sakene som blir tatt opp i rådet.

4.2 Sivilsamfunnet i Ungarn

Målsetningen med dette kapittelet er å vise under hvilke forutsetninger SSO-er fungerer i Ungarn. Det er ingen tvil om at et stabilt politisk miljø er med på å garantere sikkerhet for organisasjoner. Miljøet som SSO fungerer under er formet av blant annet det juridiske rammeverket, den økonomiske og politiske situasjonen og hva slags tradisjoner og kultur som det bygger på. Det er viktig å være klar over at disse miljøene ikke er konstante og stabile, men at de kontinuerlig er under endring.

Det vanskelige økonomiske og politiske klimaet i Ungarn de siste årene har bidratt til at det har vært vanskelig å etablere og opprettholde grupper, noe som har lagt en demper på den opprinnelige optimismen om sektorens utvikling til et levende sivilsamfunn (Rose-

Ackerman 2005). Dette har flere årsaker, men Rose-Ackerman påpeker at det i stor grad er knyttet til den vanskelige økonomiske situasjonen, at mange ledere for organisasjoner etter regimeskiftet gikk over til politikken, at det er konflikter mellom organisasjoner og mangel på finansiering. Myndigheter legger stadig nye premisser for SSO-er, dette kan blant annet gjelde skatte insentiver, skattelettelser og støtteordninger som har stor innvirkning på SSO-miljøet. Informasjonen som blir gitt her gjelder i all hovedsak for perioden 2004-2009. Det må tas høyde for at det har skjedd en del endringer i regelverket for- og finansieringen av SSO etter regjeringsskiftet 2010.

I tiden etter regimeskiftet ble sivilsamfunnet i Sentral- Europa sett på som en viktig aktør for å fremme demokratisering av det internasjonale samfunn, men det bør påpekes at dette også er en sektor som det foreligger store uklarheter omkring. Innenfor det ungarske forskningsmiljøet er det lite enighet om hvilken plass sektoren har i forhold til dets sosiale og økonomiske betydning. Selv om sivilsamfunnet i Sentral-Europa har oppnådd mye, så er det i i Visegrad landene (Ungarn, Tsjekkia, Slovakia, Polen) preget av å være en fragmentert organisme, underfinansiert, underbemannet, og fortsatt ikke fullt ut integrert i det rådende politiske og sosiale systemet (Salamon 2004). Sentrale forskere fra Ungarn har i en årrekke deltatt i et prosjekt initiert av John Hopkins Forskningsinstitutt i Washington,³⁸ noe som har medført gode analyser av sivilsamfunnet og en årlig rapportutgivelse med sikre tall hva gjelder sektoren. Statistisk sentralbyrå i Ungarn produserer nå denne rapporten og Eva Kuti som er med på arbeidet med denne er også en av mine informanter.

4.2.1 Juridiske kategorier for organisasjoner i Ungarn

De juridiske reguleringene for sivilsamfunnet i Ungarn har stort sett vært det samme de siste 20 årene.³⁹ I Ungarn finnes det to klassiske juridiske former for NGO-er og NPO-er; frivillige foreninger og stiftelser. I tillegg finnes kategoriene “sivile grupper”, “ikke-profit selskaper” og “offentlige kamre”⁴⁰. Organisasjoner som vi kjenner som NGO-er og NPO-er er som regel registrert innenfor en av disse juridiske formene i de sentraleuropeiske landene (Freise og Pajas 2004). Frivillige foreninger er den mest vanlige. De som er det kan opptre som en juridisk enhet med mulighet for å kjøpe eiendom, leie kontorer, signere kontrakter, åpne bankkonto og ansette arbeidere (Zimmer 1996 i Freise og Pajas 2004). En forening må være

³⁸ <http://ccss.jhu.edu/research-projects/comparative-nonprofit-sector>

³⁹ Det bør tas høyde for at det har skjedd store endringer etter regimeskiftet i 2010.

⁴⁰ <http://www.usig.org/countryinfo/PDF/Hungary.pdf>

selvstyrt og frivillig etablert organisasjon som er etablert for et spesifikt formål og som organiserer sine aktiviteter for å oppnå dette formålet⁴¹. Foreninger er typiske medlemskapsorganisasjoner. Medlemmene har makt til å velge eller avsette styret. Medlemmene har også makt til å endre foreningens målsetting. Fokuset ligger på det frivillige aspektet ved denne typen organisasjoner, selv om de fleste av organisasjonene innenfor denne kategorien likevel har ansatte som mottar lønn og har dette som sitt hovedarbeid. Foreningene fungerer ved at medlemmene tilbyr sin kompetanse, støtte eller tid til organisasjonen. Noen ganger er det for eksempel medlemskontingent som holder dem i live.

Den andre juridiske formen er stiftelser. En stiftelse må være etablert med en langvarig målsetting i det offentliges interesse. Den må ha tilstrekkelig med ressurser for å kunne gjennomføre sine aktiviteter. Stiftelser er kun administrative organisasjoner uten eiere eller medlemmer. De er drevet av et styre som ikke blir valgt, men utpekt av personen som opprettet stiftelsen. Stiftelse kan deles inn i to typer. Den ene er stiftelser som fungerer på bakgrunn av en felles målsetting, ofte deler de ut stipender til helt konkrete forhåndsbestemte formål til personer eller organisasjoner. Den andre er stiftelser som følger sine målsettinger ved å drive sykehus, museum eller andre institusjoner som arbeider for felles samfunnsnytte (Anheier i Freise og Pajas 2004). Det finnes selvsagt sammenblandinger av disse to forskjellige typene, men sistnevnte er mest vanlig i Sentral-Europa påpeker Anheier.

De andre tre typene bør nevnes kort også. “Sivile grupper” er en juridisk kategori som ikke har juridisk person. Personer kan sette opp disse gruppene uten noen finansielle innskudd for å utføre visse ikke-inntektsgivende formål og for å samle sine samfunns-orienterte aktiviteter. Disse skal ikke registreres hos noen autoriteter. “Ikke-profitt selskap” er den ikke-profitterende versjonen av et firma. Med andre ord kan alle firmaer fungere på en ikke-profitterende måte. Dens aktiviteter kan være av buisness/entreprenørisk karakter, men kan ikke distribuere gevinst blant sine medlemmer. “Offentlige kamre” er selvstyrte organisasjoner med registrert medlemskap som er opprettet av parlamentet. De utfører offentlige oppgaver som er knyttet til medlemmene eller aktivitetene til medlemmene. Dette kan være legeforening, tannlegeforening osv.

I tillegg til de ovennevnte kategoriene finnes det en organisasjonstype til som er spesiell for Ungarn og de andre Visegrád landene.⁴² Dette er såkalte “allmennnyttige stiftelser”. Disse ble opprettet etter regimeendringene og ble designet for å håndtere noen av de

⁴¹ <http://www.usig.org/countryinfo/PDF/Hungary.pdf>

⁴² Ungarn, Polen, Tsjekkia og Slovakia.

offentlige oppgavene fra det gamle sosialistiske systemet (Freise og Pajas 2004). Fra 1994 til 2006 fikk derfor parlamentet, regjeringen eller lokale styresmakter lov til å opprette denne organisasjonstypen⁴³. Dette kunne være alt fra sykehus og skoler til sportsklubber og fagforeninger. Denne organisasjonsformen har vanligvis ikke medlemmer, distribuerer ikke profitt, er ikke eid av private, har offentlig ettersyn, tilbyr tjenester av offentlig- og samfunnsmessig nytte og bundet av vedtekter for å gjennomføre den rollen de har blitt tilskrevet av sine grunnleggere som er staten eller lokale styresmakter (Freise og Pajas 2004).

Tilslutt bør det nevnes at foreninger og stiftelser og også i noen tilfeller ikke-profitt selskaper kan registrere seg som Public Benefit Organization status (PBO). Denne statusen gir organisasjonene visse rettigheter i forhold til skattelette og unntak fra moms osv. For at organisasjoner skal kunne få denne statusen må de tilfredsstillende en rekke kriterier. Den ene er at deres aktiviteter må være aktiviteter som kommer offentligheten til gode. Dette kan være aktiviteter som direkte eller indirekte bidrar til gjennomføringen av offentlige (statlige eller lokale) oppgaver og derfor bidrar til tilfredstillende av felles samfunns- og menneskelige behov.

Selv om det finnes en rekke juridiske former som sett ovenfor, har ikke det juridiske en egen form som dekker de internasjonale organisasjonsformene som NPO-er og NGO-er. Non-profit universet er derfor ganske forvirrende, fordi mange av de organisasjonsformene som originalt ble etablert for å dekke profitterende aktiviteter også kan brukes som en juridisk form for NPO-aktiviteter. Hvis disse organisasjonene oppfyller spesielle krav som stilles får de den ovenfornevnte PBO-statusen. Det er denne statusen som kvalifiserer disse organisasjonene til å tilhøre NPO-sektoren. I perioden som denne oppgaven refererer til 2004-2009 var det slik at organisasjoner som utførte visse veldedige aktiviteter kunne velge en organisasjonsform som gav dem skatteletter. Disse reglene er endret i dag.

4.2.2 Struktur og inndeling av sivilsamfunnet i Ungarn

Det er mange frivillige organisasjoner i Ungarn, antallet er nesten på likt nivå med det man ser i vestlige land, men aktivitetsnivået er mye lavere (BTI 2012). I 2009 var det 64.925 registrerte organisasjoner i Ungarn, hvorav 58.000 blir sett på som aktive (Pitija Rapport 2010). Ungarn hadde omtrent 4700 organisasjoner per million innbyggere i 2000 (Rose-Ackerman 2005). NGO-sektoren i Ungarn vokste dramatisk etter 1989 (Kuti 1992). Veksten i

⁴³ <http://www.usig.org/countryinfo/PDF/Hungary.pdf>

antall organisasjoner var størst i første halvdel av 1990-tallet. Kuti skriver at dette ikke var så veldig overraskende tatt i betraktning at dette var perioden rett etter regimeskiftet og sivilsamfunnet i Ungarn kunne endelig fritt etablere sine institusjoner utenfor det statlige monopolet. Kuti forklarer at dette til dels skyldes en mistro til regjeringen og dets institusjoner. Videre påpeker hun at det ser ut til å være et generelt ønske om å ”jobbe rundt” regjeringen i et forsøk på å kontrollere økonomien, politikken og de sosiale prosessene så direkte som mulig i Ungarn. Etter 1995 begynte veksten i antallet organisasjoner og gå ned og ble mer differensiert.

Det påpekes i BTI -indeksen fra 2012 ⁴⁴ at det har funnet sted en kvantitativ eksplosjon og kvalitativ utvikling av sivilsamfunnet i Ungarn som følger en vestlig modell. Allikevel, blir det bemerkt at det også har foregått en motsatt tendens mot tilbakegang og fragmentering. Selv om det ungarske sivilsamfunnet er godt organisert med mange aktører, er det sosialt og territorielt asymmetrisk og over-politisert (BTI 2012). De frivillige organisasjonene i byer og i mellomklassemiljøer er relativt sterk, mens i mindre tettsteder og blant de fattige er de veldig svake (TBI 2012). Ca. 60 % av alle organisasjonene er registrerte i Budapest (Pitija-rapport 2010). Organisasjonene kjennetegnes av at de er små i størrelse, har dårlig økonomi og vanskeligheter med å stille finansielle garantier. Motstand mot regjeringens aktiviteter har likevel til tider bidratt til å mobilisere store deler av det sivile samfunn. BTI-indeksen fra 2012 påpeker at det blant annet i året 2010 var notert flere fredfulle protester enn på flere år, selv om de fleste av disse har begrenset seg til en urban klasse og intellektuelle sirkler.

I Pitija-rapporten fra 2010 blir det påpekt at det ikke finnes noen nasjonal paraplyorganisasjon for NGO-ene i Ungarn, selv om det har vært flere forsøk på å etablere en. I denne rapporten hevdes det at dette skyldes flere forhold som blant annet variert politisk innflytelse i NGO-ene, mangel på tillitt og konkurranse mellom NGO-ene om tilgjengelige midler. Likevel så er det flere og flere suksessfulle partnerskap innenfor spesifikke områder som for eksempel miljø heter det i Pitija-rapporten i tillegg til at det finnes flere små koalisjoner på lokalt og regionalt nivå og mellom organisasjoner som arbeider med helt spesielle saker.

Kuti påpeker blant annet at det var en veldig robust utvikling i sivilsamfunnet fram til 2006, men at dette stoppet opp i 2007-2008, med en tilbakegang både i antall og ressurser.

⁴⁴ <http://www.bti-project.org/fileadmin/Inhalte/reports/2012/pdf/BTI%202012%20Hungary.pdf>

Tilsammen er det bare ca. 4 % av de 60 000 ungarske SSO som har en eller annen form for internasjonal kontakt, og veldig få av dem er aktive i EU (BTI 2012).

En annen viktig støtte for organisasjoner bortsett fra pengedonasjoner er frivillig arbeid. Omtrent 15 % av befolkningen deltok i en eller annen form for frivillig arbeid i årene 1999-2000 sammenlignet med ca. 30 % i de vestlige landene. Andelen som tilhører eller er frivillige for en organisasjon er høyere i Vest-Europa enn i Sentral-Europa. Rose-Ackerman viser til “European Value Study” fra 1999/2000 hvor det kommer frem at i Vest-Europa er det 54 % som ikke hører til i en gruppe, mens i Ungarn er dette tallet 69 %.

Dataene foreslår at det er relativt lite frivillig deltakelse innenfor aktiviteter som har et politisk mål. Hvorfor er det så lav frivillighet? Det pekes på flere grunner i boken til Rose-Ackerman. Blant annet foreslås arven fra kommunisttiden som en, da fridager ofte måtte settes av til aktiviteter av regimet som gikk under merkelappen “frivillig”, men som egentlig var vanskelige å unngå. En annen grunn for det lave nivået av frivillighet som blir nevnt er økonomisk. Det blir påpekt at det ofte er vanskelig å overleve på en vanlig inntekt i Ungarn og at mange derfor må ta seg betalte ekstrajobber, noe som gjør at det blir liten tid til overs for frivillige aktiviteter. I 2008 var det omtrent 400 000 frivillige i NPO-sektoren i Ungarn (KSH-rapport 2010). KSH-rapporten viser at over halvparten av alle organisasjoner har frivillige, men at dette er noe som er spesielt fremtredende hos foreninger og stiftelser. 93 % av alle de frivillige arbeider innenfor denne sektoren. Totalt gjennomførte frivillige 55 millioner timer arbeid i 2008. De fleste frivillige arbeider innenfor aktivitetene fritid, hobby, kultur og sport. Av alle NPO-ene i Ungarn har 15 % betalte ansatte, men bare 11 % hadde ansatte i full stilling. Totalt var 120 000 ansatte i sektoren, 65 % av disse var ansatt fulltid (KSH).

Kun få organisasjoner har “advocacy” aktiviteter som sin hovedaktivitet og generelt har disse dårlig bemanning og begrensede midler (Rose-Ackerman 2005). KSH-oversikten viser også at “advocacy” og menneskerettigheter kun står for 11 % av aktivitetene til organisasjonene. Sosial- og helsetjenester står for 14 %, utdanning og forskning for 16 %, kultur, religion og internasjonale relasjoner 15 %, lokal- og økonomisk utvikling og miljø 16 % og til sist sport, hobby og rekreasjon 28 %.

Som sett ovenfor er det i Ungarn problemer knyttet til lav valgdeltakelse og tiltroen til politikerne er laber. Dette er et stort problem og setter demokratiseringen i en slags stillstand. I Ungarn har man en rekke sivile organisasjoner som visst ovenfor, men noe av rammeverket for deres deltakelse i politiske avgjørelser er mangelfull. Rose-Ackerman (2007) viser til at

konsulteringsprosedyrene i Sentral-Europa vektlegger involveringen av både jurisdiksjonsorganisasjoner og offisielle grupper som representerer spesielle organiserte interesser. Problemet er bare at disse gruppene mangler representanter fra sivilsamfunnet (bortsett fra det nasjonale miljøvernrådet hvor flesteparten av medlemmene er fra miljøvernsgupper).

Det er bare noen få NGO-er som er aktive i å overvåke statens aktiviteter eller holder staten etterrettig i Ungarn heter det i rapporten fra Pitija (2010). Den påpeker at dette er fordi de fleste NGO-ene mottar støtte fra lokale eller sentrale myndigheter og derfor ikke kan bli sett på som uavhengige. Det mest seriøse problemet er politiseringen av NGO-sektoren, noe som har resultert i at staten har direkte påvirkning på NGO-ene heter det videre i rapporten.

Det gjøres oppmerksom på at alle tall hentet fra det ungarske statistiske sentralbyrå (KSH-rapport 2008) bygger på en forståelse av NPO-sektoren som også inneholder fagforeninger, interesseorganisasjoner samt arbeidsgiverforeninger.

4.2.3 Finansiell bakgrunn for sivilsamfunnet i Ungarn

Finansiering til sektoren kommer fra flere forskjellige kilder. Private donasjoner er ingen stor tradisjon i Ungarn. Regjeringen samarbeider med NPO-er i mange sektorer slik at NPO-ene mottar mye støtte fra statlige finansieringsordninger (Rose-Ackerman 2005). Avgifter, honorarer og salg av produkter og tjenester er også en stor inntektskilde. I 2003 etablerte regjeringen en sivilsamfunnsstrategi. Innenfor denne strategien ble også National Civil Fund (NCF) etablert (Kuti 2008). Målsetningen med NCF er å garantere for støtte til operasjonelle kostnader for registrerte SSO i Ungarn. De siste årene 2004-2008 har fondet støttet nesten 40 000 søknader med EUR 101 millioner (Kuti 2008). I 2000 fikk NGO-sektoren 28 % av sine inntekter fra staten og 16 % fra private innlandsdonasjoner og medlemskapsavgifter (Rose-Ackerman 2005). På samme tid sto den utenlandske støtten for 6,3 % av inntektene. De fleste bidragene blir gitt til kirker og til organisasjoner som tilbyr tjenester slik som skoler. Denne muligheten i skattesystemet blir likevel ikke utnyttet til sin fulle grad av skattebetalerne og utgjør faktisk bare 1 % av inntektene til sektoren (Rose-Ackerman 2005). Rose-Ackerman påpeker at den private donasjonen til sektoren derfor er svært begrenset i Ungarn. Hvis man legger sammen de private donasjonene med inntektene fra 1 % skatten, består sektorens inntekter fra individuelle givere for 3 % av deres inntekter totalt (dette inkluderer ikke medlemskontingenter). Hun påpeker videre at denne andelen er enda mindre for miljø- og menneskerettighets grupper.

I teorien er SSO i Ungarn underlagt det samme skatteregimet som firmaskatten som ligger på 18 % av all inntekt. Det er aktivitetene til organisasjonene som er avgjørende for om de blir beskattet eller ikke og ikke organisasjonene i seg selv. Disse allmennyttige aktivitetene blir derfor ikke sett på som en del av aktivitetene som blir beskattet under firmaskatten. Denne regelen gjelder også for all inntekt som skulle være et resultat av statlig støtte eller honorarer som følge av den aktiviteten eller overskudd fra salg av eiendeler eller varer som er utelukkende relaterte til den allmennyttige aktiviteten. Derfor er det slik at organisasjoner som hører inn under PBO kategorien får større skattelette enn organisasjoner som ikke hører til under denne. I tillegg er det slik at alle inntekter til organisasjoner som kommer fra gaver, tilskudd, støtte, subsidier eller medlemskapskontingent heller ikke blir skattlagt. Når det gjelder aktiviteter som blir brukt til å øke inntektene til organisasjonene er dette vanlig, men disse må kun finne sted om de er med på å fremme deres allmennyttige aktiviteter.

I Ungarn kan en person som donerer penger til en PBO få en skattereduksjon på 30 % av beløpet som ble donert. Bedrifter kan trekke fra donasjoner opp til 20 % av resultatet før skatt. I tillegg kan skattebetalere rette 1 % av sin skatt til en bestemt PBO. Dette gjøres ved en direkte betaling.

Ungarn i likhet med mange av de andre landene i Sentral-Europa har nytt godt av utenlandsk støtte til sivilsamfunnet i over 20 år nå, siden regimeskiftene som fant sted på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet. De har i årene etter regimeskiftet fått støtte fra flere givere som USA, EU, EØS, private givere og stiftelser. I dag har mange av de store tunge giverne som USAID og Soros stiftelsen trukket seg ut og beveget seg videre østover. I tillegg til å gi støtte til store omstrukturingsprogrammer for økonomien og statlige institusjoner har det også blitt gitt støtte til sivilsamfunnet. I dag er Norge gjennom EØS og den Norske Finansieringsordningen en av de største bidragsyterne til sivilsamfunnet i Sentral-Europa. Det vekker interesse på flere måter. Innenfor noen gitt områder som blant annet de organisasjonene som arbeider med “advocacy” relaterte aktiviteter, kommer svært mye av pengestøtten fra utenlandske donorer (Rose-Ackerman 2005). I 2000 fikk menneskerettighetsgrupper nesten 60 % av sin støtte fra utlandet, mens for eksempel miljøgrupper kun fikk 10 % av sine inntekter fra utenlandske givere. Rose-Ackerman påpeker at denne støtten ofte var svært avgjørende for disse gruppenes etablering og overlevelse. Det er uansett et komplisert bilde for organisasjoner som driver med “advocacy”- og “watchdog” aktiviteter. Hvis mesteparten av deres finansiering kommer fra regjeringen kan dette bety at de kan få problemer med å utøve sin rolle som “watchdogs” og “advocacy”. På samme tid,

hvis størstedelen av deres støtte kommer fra utenlandske givere kan dette føre til at organisasjonene blir mer etterrettige ovenfor de internasjonale giverne enn overfor sine egne borgere (Cirtautas 2001 i Rose-Ackerman 2005). De utenlandske giverne har i stor grad trukket seg ut av Ungarn, men innenlandsstøtte til sektoren har ikke klart å dekke opp for dette (Rose-Ackerman 2005).

4.2.4 Forholdet mellom sivilsamfunn og stat

Hva er forholdet mellom sivilsamfunnet og staten i Ungarn? Hvilke premisser legger dette forholdet på hvilket bevegelsesrom sivile organisasjoner har? Dette er to spørsmål som dette avsnittet forsøker å gi svar på.

Sivilsamfunnet blir sett på som et alternativ til den uforanderlige og fiendtlige staten (i Osborne og Kaposvari 1997). Før regimeskiftet ble sivilsamfunnet i de kommunistiske landene sett på som ett alternativ til staten. Den ungarske dissidenten George Konrad oppfordret alle dissidentene i sin bok til å avstå fra ideen om å ta over og dele makten og heller vie sin energi til religiøse, kulturelle, økonomiske og profesjonelle foreninger. Osborne og Kaposvari (1997) viser i en studie hvordan dette nå har endret seg og det nye synet på sivilsamfunnet grunner i et symbiotisk forhold mellom NGO-er og staten. Allikevel påpeker de at det fortsatt finnes mistenkelighet og mistillit til regjeringen. Denne mistanken inneholder også en oppfatning av staten bare er opptatt av sine egne behov og ikke bryr seg om de sosiale behovene som er rundt dem.

Det er allikevel blitt gitt uttrykk for et avhengighetsforhold mellom de to sektorene. NGO-ene legitimerer statens aktiviteter og NGO-ene er avhengig av staten for støtte. I den første perioden etter regimeskiftet var regjeringen i Ungarn svært støttende ovenfor den store veksten i sivilsamfunnssektoren og sikret skattefordeler og la til rette for NPO-enes arbeid (Rymcza og Zimmer 2004). I denne perioden ble sivilsamfunnet sett på som en tilleggssfære til staten. Fra rundt midten av 1990-tallet ble det en hardere tone ovenfor sivilsamfunnet. Den gunstige behandlingen sett i de første årene ble nå enten innskrenket eller avskaffet (Rymcza og Zimmer). I stor grad var dette et resultat av problemer med den offentlige økonomien hvor staten lette etter områder hvor de kunne spare på utgiftene. De ble også kritisert av offentlig myndigheter for dårlig forvaltning og misbruk av midler. Den positive holdningen som hadde vært til sivilsamfunnet de første årene var nå i stor endring. I dag ser staten i større grad på NPO-er som en utfyllende partner i forhold til implementering av sosiale tiltak i alle fall. Derfor har det blitt laget nye privilegier for NPO-ene, men disse er i stor grad rettet mot PBO-

er som nyter en kvasi-statlig status ved å tilby sosiale tjenester på lik linje med statlige institusjoner. Dette bygger på en tankegang om å desentralisere den offentlige administrasjonen påpeker Rymsza og Zimmer som også gjør oppmerksom på at NPO-er blir gjort til en forlengelse av den statlige administrasjonen noe som i det lange løp kan føre til en utstrakt byråkratisering av NPO-sektoren. Forholdet stat – sivilsamfunn i Ungarn er i stor grad et resultat av sektorens tidligere røtter og forankring samt implementeringen av løsninger og modeller som blir brukt i vesten og spesielt i USA. Derfor ser man også en slags sammenblanding av forskjellige tradisjoner i de sentraleuropeiske landene. Stat – NPO relasjoner er i stor grad i tråd med en konservativ modell men også i tråd med mange trekk i den liberale modellen. Rymsza og Zimmer påpeker at mens sektoren ofte blir brukt til å takle problemer knyttet til arbeidsløshet og sosial ekskludering, blir sektoren i Visegrád landene ofte brukt i en desentraliserings- og privatiseringspolitikk. Forholdet mellom NPO-er og staten blir videre karakterisert for å være av en forretningsmessig karakter noe som er karakteristisk for en liberal modell. Men, på samme tid lanserer de tiltak som ofte er i samsvar med en konservativ modell ved at de tilbyr gunstig behandling av NPO-er ved å gi dem tilgang til infrastruktur og finansielle ressurser.

4.2.5 Sivilsamfunnets forankring

Sivilsamfunnet i Ungarn bygger i stor grad på tradisjonene fra 1920-30-tallet som kjennetegnes av å være en konservativ modell. På den annen side promoterer den neolibérale modellen av konsulenter, tenketanker og politikere. Denne modellen støtter NPM teknikker som blant annet vektlegger utkontraktering av offentlige oppgaver til NPO-er. På begynnelsen av 1990-tallet var den liberale modellen rådende, men siden midten av 1990-tallet har trekk fra den konservative modellen allikevel blitt observert i de sentraleuropeiske landene (Rymsza og Zimmer 2004). Selv om de til en viss grad utkontrakterer en rekke oppgaver, er det slik at disse kontraktene kun går til spesielt utvalgte organisasjoner, de som ble nasjonalisert etter annen verdenskrig. De blir gitt spesiell behandling fordi de utfører offentlige tjeneste aktiviteter. Det stilles derfor spørsmålsteget ved disse organisasjonenes uavhengighet om hvorvidt de har blitt kvasi-ikkestatlige-organisasjoner. På samme tid overser denne praksisen det konkurranseaktige perspektivet som er en del av den liberale modellen (Rymsza og Zimmer).

NGO-enes status og legitimitet i samfunnet er også av en annen karakter enn den vi er kjent med i vesten. Organisasjonene har opplevd skepsis på grunn av at noen organisasjoner misbrukte mulighetene for skattelette i de første årene (Osborne og Kaposvari).

Quigley (i Ottaway & Carothers 2000) påpeker at mange av NGO-ene etablert etter regimeskiftet i Sentral-Europa ikke har vært effektive kjøretøy for å promotere sivilsamfunnet. Mange ledere for NGO-er hadde det man kan kalle egne interesser og brukte politisk makt for å karve til seg støtte fra utenlandske midler. Siden fokuset hos giverne også til en stor grad baserte seg på støtte til NGO-er med fokus på det økonomiske og det politiske, mistet mange andre typer organisasjoner muligheten for å søke om støtte fra utenlandske donorer. EØS-midlene fokuserer bredt derimot. I alle fondene er bærekraftighet også blitt tatt med som et viktig element. Dette er noe som man gjør for å forsøke å få NGO-er til å tenke i baner om hva som vil skje etter at denne støtten vil ta slutt.

Vi har nå sett hvordan sivilsamfunnet både har en forankring i gamle tradisjoner, men også er blitt påvirket av den internasjonale støtten. Det neste kapittelet vil derfor se nærmere på denne i sammenheng med den norske støtten.

4.2.6 Tidligere demokrati- og sivilsamfunnsstøtte til Ungarn

I Sentral- og Øst-Europa var amerikanske private givere tidlig på plass med støtte til sivile aktører når kommunistregimene begynte å miste taket. Under disse regimene var det å gi støtte til statlige aktører helt utenkelig i alle fall hvis hovedmotivasjonen var å bidra til å bygge ett demokratisk styresett. Dette var begynnelsen på sivilsamfunnsbyggingen i Sentral-Europa. De fleste av disse giverne har de siste årene trukket seg ut av Ungarn og forflyttet seg lengre østover. Når Norge med EØS-midlene kom inn med sivilsamfunnsstøtte og egne NGO-fond i 2004 åpnet det opp for nye muligheter for sivilsamfunnsorganisasjoner.

Dette kapittelet har som hensikt å gi en kort oversikt over den internasjonale støtten. Det er viktig å plassere den norske støtten innenfor en lengre tradisjon av sivilsamfunnsstøtte og demokratistøtte til landet. Dette vil gi et mer helhetlig bilde av hva som har blitt gjort tidligere i forhold til hvilke områder den norske støtten har blitt rettet mot. Dette er viktig fordi støtten ikke kan analyseres som en egen “øy” for seg selv, men må ses i sammenheng med deres tradisjoner og tidligere utenlandsk støtte til sektoren. Dette er også viktig fordi

mange av de organisasjonene som i dag er aktive og fungerer som “re-grants”⁴⁵ organisasjoner har opprinnelse fra denne perioden. De fire organisasjonene som var fondsforvaltere for NGO-fondet i Ungarn har alle bakgrunn fra denne perioden og var enten etablerte av amerikanske givere eller fikk mesteparten av sin støtte fra dem i denne perioden.

Både i tiden før og umiddelbart etter regimeskiftet opplevde Ungarn og mange av de andre landene i Sentral-Europa et storinnrykk av forskjellige former for støtteordninger. USA var et av landene som sjeldent tidligere hadde støttet sivile organisasjoner i frykt for å bygge under venstreorienterte bevegelser, var nå på hugget for å støtte disse gruppene enten finansielt eller diplomatisk (Carothers & Ottaway 2000). Sivilsamfunnet ble plutselig sett på som en av de viktigste faktorene for å fremme demokratisering i Sentral-Europa. Det er svært mange som har høye forhåpninger til sivilsamfunnet og hva det kan gjøre for å fremme demokrati, demokratisering, sosial og økonomisk utjevning, lokal deltakelse, frivillighet, verdier og samfunnsansvar. Det kan antageligvis nevnes enda flere enn dette, sikkert like mange ”gode målsetninger” som det finnes organisasjoner for i dag. Til tross for disse store forhåpningene påpeker Quigley (i Ottaway & Carothers 2000) at støtten til sivilsamfunnet i de sentraleuropeiske landene har vært begrensede og gitt over en for kort periode. Det blir videre nevnt at forskjellige donorer med forskjellige preferanser også førte til de stadig måtte skifte fokus på grunn av en annen type preferanser fra en ny giver.

Noen få private givere og noen få land begynte sin aktivitet i Ungarn på slutten av 1980-tallet med støtte til undergrunnsprogrammer ved å støtte enkeltindivider og uformelle grupper i opposisjon til styresmaktene. Selv om Miszlivetsz og Ertsey (1998) påpeker at givere snakket varmt om å styrke sivilsamfunnet var det med unntak av Soros Foundation få som støttet sivilsamfunnet per se de første 5 årene etter regimeskiftet. Det var først i 1994-95 at dette kom på agendaen til de store giverne. Det var hovedsakelig nordamerikanske private givere som var på banen i begynnelsen og gav støtte gjennom SSO-er og noen få statlige programmer som “Support to Eastern European Democracies” programmet til den amerikanske regjeringen. Raskt fulgte andre programmer og i 1995 startet USAID sitt “Democracy Network” program med små-støtte programmer, utvekslinger og utdanning for organisasjoner (Miszlivetz og Ertsey 1998).

Under bilaterale programmer finner man at USA var den største giveren til demokrati, godt styresett og deltagelse. Ellers kom støtte fra land som Belgia, Canada og Storbritannia.

⁴⁵ Dette er organisasjoner som mottar finansiell støtte for videreføring til andre organisasjoner slik som fondsforvalterne under NGO-fondet er.

USA distribuerte sin støtte gjennom USIS (United States Information Service small grants programme), USAID mission's Democratic Governance programme og Democracy Network Program som ble forvaltet av en lokal gren av en internasjonal NGO. De fleste av disse programmene var designet for lokale grupper som hverken hadde kapasitet eller interesse i å gå gjennom det komplekse og tidskrevende mekanismene til de store statsstyrte programmene.

Året 2004 var en viktig milepæl for Ungarn i og med at det var dette året Ungarn og de 10 andre sentraleuropeiske landene: Tsjekkia, Slovakia, Slovenia, Polen, Estland, Latvia, Litauen gikk inn i EU. Det er også en milepæl fordi det nå var slutt på pre-accession fondene fra EU, i tillegg til at en rekke av de andre bilaterale giverne trakk seg ut av den sentraleuropeiske regionen og lengre østover. Demokratiseringsprosjektet var gjennomført og man regnet med at behovet for mer støtte til sektoren nå ikke var prekær.

Blant de multilaterale programmene er EU sitt PHARE demokrati program det største og mest essensielle programmet som støtter sivilsamfunnet i Ungarn og ellers i regionen. Målsetningen med disse programmene er å styrke det juridiske systemet, respekt for menneskerettighetene og andre fundamentale rettigheter. Innenfor disse brede målsetningene hadde de også tematiske og geografiske prioriteringer (Miszlivetz og Ertsey 1998). PHARE som ble etablert i 1989 til opprinnelig å gi støtte til Polen og Ungarn dekker over 10 land i dag og fokuset var å forberede landene til EU-medlemskapet.⁴⁶ Det er her viktig å nevne at selv om EU sitt Civil Society Development program ble implementert i en rekke land, valgte den ungarske regjeringen ikke å starte dette programmet. Det fokuserte på lokalstyrte programmer med signifikante ressurser som gikk utover de vanlige småprogrammene regjeringer og andre givere vanligvis gjennomførte for sivilsamfunnsutvikling (Miszletvetz og Ertsey 1998).

NGO-er fra vestlige land har også hatt betydning for utviklingen av sivilsamfunnet i regionen. En av de viktigste har vært de juridiske programmene til The International Center for Not-for-Profit Law (ICNL). Dette er en Washington-basert NGO som lanserte en rekke regionale konferanser i 1994 om hvordan å regulere sivilsamfunnet. Denne serien med konferanser involverte advokater, ledere fra sivilsamfunnet og representanter fra styresmaktene i diskusjoner om hvordan å legge til rette miljøet for non-profit organisasjoner

⁴⁶ http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/phare/index_en.htm

i regionen. Organisasjonen fikk også kontrakten på å gjennomføre DemNet programmet til USAID i regionen. Miszlevetz og Ertsey (1998) påpeker at de har spilt en viktig men aggressiv rolle ved å promotere en Nord-Amerikansk modell for regulering av non-profit organisasjoner i regionen.

Sett under ett, er det likevel de amerikanske private stiftelsene og organisasjonene som har spilt den største rollen i utviklingen av sivilsamfunnet i Ungarn. Her bør nevnes; Ford Foundation, the Rockefeller Brothers Fund (RBF), the Charles Stewart Mott Foundation og Soros Foundation/Open Society Foundation (Miszlevetz og Ertsey 1998). De statsetablerte organisasjonene som German Marshall Fund etablert av USA og German Political Foundations har komplementert dette arbeidet med å støtte spesifikke områder av interesse. Mott for eksempel gav støtte til ressurs sentre. The Rockefeller Brothers Fund fokuserte sitt arbeid på regionalt samarbeid. Disse private givere gav i perioden 1989-1994 et beløp som tilsvarte det beløpet med støtte gitt av statlige givere, men med mer fleksibilitet og mindre byråkrati (Miszlevetz og Ertsey 1998).

Soros Foundation fortjener absolutt sin plass i historien ettersom de var den første utenlandske organisasjon som var inne bak jernteppet i Ungarn før 1989. Organisasjonen etablert i 1984 av George Soros, en tidligere ungarsk millionær bosatt i USA, hadde klart dette gjennom en spesialavtale med den ungarske regjeringen lenge før overgangen i det hele tatt var beskuelig. Organisasjonen spilte en viktig rolle i å mjuke opp diktaturet og å åpne opp det lukkede samfunnet. Arbeidet innebar i begynnelsen å gi støtte til utvekslinger av akademikere og profesjonelle så vel som direkte støtte til organisasjoner, og slik vekke intelligentsiaen ved å eksponere individer og grupper for andre kulturer og nye erfaringer. Gjennom alternative kanaler nådde denne støtten ned til undergrunnsbevegelsen som trykket bøker og annet materiale. Bare i 1995 alene gav organisasjonen ca. US\$ 1.6 milliarder til sivilsamfunnsprogrammer som East-East programmet, Roma-programmet, etnisitets- og minoritetsprogrammet og New Social initiative programme (Miszlivetsz og Ertsey 1998).

Miszlivetsz og Ertsey (1998) beskriver givere ble utfordret når de forsøkte å overføre sine erfaringer fra andre land til den sentraleuropeiske konteksten. En av grunnene til dette var den merkelige utviklingen i Ungarn som hverken tilsvarer utviklingen i vestlige land men heller ikke passer til utviklingen i tredjeland. Derfor, selv om Ungarn skårer høyt på statistikken i verdens utviklingsrapport til Verdensbanken på de fleste områder er det altså felt som infrastruktur og demokrati hvor det hersket kaos i overgangsperioden. Programmer som var designet for utviklingsland “passet” rett og slett ikke den sentraleuropeiske konteksten

som skilte seg ut med andre økonomiske, politiske og kulturelle praksiser. De formelle sidene ved demokratiet kom raskt på plass, men andre sider som beskyttelse av menneskerettigheter og minoritetsrettigheter eller legge til rette forhold for et sunt sivilsamfunn var svært fraværende. Dette er med på å forklare hvorfor fokuset på sivilsamfunnet har blitt sett på som vegen som fører til mer demokratisering.

I dag har de fleste store givne trukket seg ut av Ungarn og flyttet lengre østover. Soros Foundation fortsetter noe av sitt arbeid gjennom Open Society Institute (OSI) som har kontorer i Budapest. OSI jobber for å skape tolerante demokratier hvor regjeringene står til ansvar ovenfor sine borgere. For å oppnå dette målet jobber organisasjonen mot å forme offentlig politikk som sikrer større rettferdighet i det politiske, lovgivende og økonomiske systemet og sikre fundamentale rettigheter. På et lokalt nivå implementerer organisasjonen en rekke programmer for å sikre rettferdighet, utdanning, offentlig helse og uavhengig media. På samme tid bygger de allianser på kryss av grensene og saksområder som korrupsjon, og informasjonsfrihet. De har høyt fokus på arbeid som beskytter og forbedrer livet til marginaliserte grupper.⁴⁷

Quigley (i Ottaway & Carothers 2000) legger vekt på at støtten til sivilsamfunnet i Sentral-Europa bare gikk til en liten del av NGO-sektoren, mens størsteparten ikke har kunnet dra fordel av støtten eller bare i mindre grad. Et fragmentert sivilsamfunn kan ha en tendens til å virke svakt. I tillegg så går mye av de etablerte organisasjonenes tid og krefter med på å overleve økonomisk. Man ønsker dessuten av de som mottar støtten skal være aktive deltakere og ikke bare passive mottakere. På et helt banalt nivå kan det være å kunne betale strømgjeld og telefonregninger for eksempel. Heldigvis har nyere studier også påpekt at det nå må tas hensyn til og legges vekt på bærekraftighet i mye større grad. Dette er også noe som nå implementeres i regelverket til mange av støtteordningene til sivilsamfunnet, deriblant den norske ordningen.

4.2.7 Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett at sivilsamfunnet er preget av å være en fragmentert organisme som fortsatt ikke fullt ut integrert i det rådende politiske og sosiale systemet i Ungarn. Det juridiske rammeverket har vært stabilt og konstant de siste 20 årene, noe som har gitt sivilsamfunnet en viss trygghet å arbeide under. Den første store veksten av

⁴⁷ <http://www.soros.org/about>

sivilsamfunnsorganisasjoner tok av på midten av 1990-tallet. Det blir også pekt på at sivilsamfunnet er sosialt og territorielt asymmetrisk. Sivilsamfunnet i Ungarn mangler også en felles paraplyorganisasjon, noe som gjør representasjon av sektoren som sådan vanskelig. Det er også blitt vist at det er lite frivillig deltakelse generelt, men også spesielt innenfor områder som omfatter politiske formål. I tillegg har det blitt vist at “advocacy” og menneskerettigheter kun står for 11 % av aktivitetene til organisasjonene. Det er bare noen få NGO-er som er aktive i å overvåke statens aktiviteter eller holder staten etterrettig i Ungarn. Dette fordi de fleste NGO-ene mottar støtte fra lokale eller sentrale myndigheter og derfor ikke kan bli sett på som uavhengige. Det er blitt gitt uttrykk for et avhengighetsforhold mellom staten og NGO-ene ved at NGO-ene legitimerer statens aktiviteter men NGO-ene er også avhengig av staten for støtte. NPO-er blir i stadig større grad sett på som en utfyllende partner i forhold til implementering av sosiale tiltak i alle fall. Derfor har det blitt laget nye privilegier for NPO-ene, men disse er i stor grad rettet mot PBO-er som nyter en kvasi-statlig status ved å tilby sosiale tjenester på lik linje med statlige institusjoner.

Både i tiden før og umiddelbart etter regimeskiftet opplevde Ungarn og mange av de andre landene i Sentral-Europa et storinnrykk av forskjellige former for støtteordninger. EØS-midlene føyer seg derfor inn i en lang årrekke med støtte. Totalt sett er det de amerikanske private stiftelsene og organisasjonene som har spilt den største rollen i utviklingen av sivilsamfunnet i Ungarn. I dag har de fleste store giverne trukket seg ut av Ungarn og flyttet lengre østover. EØS-midlene står derfor igjen som ganske enslig utenlandsk donator til sivilsamfunnet i dag.

4.3 NGO-fondet i Ungarn

I dette kapittelet vil de forskjellige målsetningene, virkemidlene og oppbyggingene av EØS-midlene bli sett nærmere på. EØS-midlene 2004-2009 føyer seg inn i en lengre tradisjon med støtte til regionen fra Norge. I perioden 2001-2003 fantes en handlingsplan for søkerlandene som innebar en mer direkte norsk støtteordning for økt bilateral kontakt (Schulerud, UD). Det påpekes i intervjuet at denne støtten var basert på initiativ fra engasjerte norske søkere og var mer saksorientert. Det fokuserte for eksempel på kommunesamarbeid, fengselssamarbeid, barnehjemsprosjekter, tiltak mot trafficking og så videre. EØS-midlene var noe nytt og var mer strukturerte i sin utforming i tillegg til at de skulle være i samsvar med EUs overordnede

mål (UD). Det var UD som utviklet strategier for bruk av pengene og grunnlaget for regelverk og forvaltning.

Den norske støtten til sivilsamfunn under EØS-midlene var ingen ny ide for norske støtteordninger. Gjennom Norad har Norge som kjent flere ganger gitt støtte til sivile organisasjoner, men for landene i Sentral-Europa utgjorde dette derimot en ny agenda. Da det ble bestemt at det også skulle opprettes egne fond for sivilsamfunnsstøtte var skepsisen stor i mange av landene (Schulerud, UD). Det ble derfor lagt opp til grundige diskusjoner om dette med mottakerlandene, påpeker Schulerud. Hun forteller videre at det var uvant for landene og noe som ble sett på som krevende og vanskelig.

Seksjon for Sentral-Europa og EØS-finansieringsordningene i UD har ansvar for budsjett og resultatstyring av EØS-finansieringsordningene, dialog med de 15 mottakerlandene, ansvar for sekretariatet for ordningene i Brussel (FMO) og koordinering med departementene og andre aktører i Norge.⁴⁸ Utenriksdepartementet tar beslutninger for den norske finansieringsordningen, mens en komité med representanter fra Norge, Island og Liechtenstein tar beslutninger for EØS-finansieringsordningen.

Det pekes videre på at det ble holdt konsultasjoner med norske NGO-er på hvordan dette best kunne gjøres. Sivilsamfunnsstøtten kom til ved at det ble holdt rundbordsforhandlinger og møter med representanter for NGO-miljøet i hvert land ettersom det ble sett på som viktig å holde en god dialog mellom NGO miljøene og staten når det gjaldt både struktur og prioriteringer. I Ungarn ble NGO-fondene opprettet direkte mellom FMO og fondsforvalterne, slik at det statlige forvaltningsbyrået (FP) ble utelatt. Schulerud påpeker at dette ble gjort fordi det opplevdes som vanskelig for ungarske myndigheter å peke ut hvem som skulle være ansvarlige for NGO-fondet/fondene da dette var svært sensitivt og til dels sett på som lite ønskelig og ett av alternativene var da å la FMO oppnevne fondsforvalterne.

Ideene bak å gi støtte til sivilsamfunnet under EØS-midlene var ikke noe selvfølge, men sosial og økonomisk utvikling må bygge opp rundt det lokale og det frivillige forklarer Schulerud i UD. Sivilsamfunnet i Ungarn hadde en meget aktiv periode før og etter murens fall. Schulerud påpeker at også i forhold til EU-kommisjonens programmer var dette med egne NGO-fond en nyskapning. Analysene gjort i planleggingsfasen viste UD at det var svært vanskelig for NGO-er å nå fram i formelle byråkratiske beslutningsprosesser. Disse analysene viste også at landene manglet strukturer for aktiv deltagelse fra NGO-er. I tillegg påpeker

⁴⁸ http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dep/org/avdelinger/europaavdelingen/seksjon_for_sentral-europa_og_eos-finans.html?id=85979 (Lest 11. oktober 2011)

Schulerud at det å støtte sivilsamfunnet ligger i den norske tradisjonen og fra bistanden om at frivillige organisasjoner skal spille en vital rolle. Sivilsamfunnet presenteres av Schulerud videre som en kanal mellom de styrende og de som blir styrt, for å skape engasjement, representere andre synspunkter, bidra til bredere diskusjon om de politiske utfordringene, gi stemme til de som ikke når fram gjennom vanlig flertallsstyre, være et alternativt forum, en kanal for ytringer, og skape mer tilgjengelighet. Schulerud ser også på de kontekstuelle rammene når hun påpeker at 50 års diktatur fortsatt er synlig ved at det er mangel på tillitt mellom folk og ledere. Politikken må engasjere dersom den skal beholde legitimiteten, forklarer hun. Tilslutt påpeker hun at man ser tendenser til ekstrem populisme i disse landene, noe som bidrar til at folk ser etter andre løsninger når demokratiet ikke svarer på deres utfordringer. Dette er områder hvor sivilsamfunnet kan bidra – både til større tillitt og vise til nye løsninger.

Om EØS-midlene sier regjeringen at “. . . EØS-midlene skal vise at Norge er en stabil og pålitelig partner som bidrar til felles europeiske mål innen miljø og klima, forskning og innovasjon, kompetansebygging og styrking av fundamentale europeiske verdier som demokrati, rettsstat og toleranse”.⁴⁹ “Et sterkt sivilt samfunn er avgjørende for et levedyktig demokrati. Minst 10 % av midlene under EØS-ordningen er satt av til fond for sivilt samfunn. Fondene skal fremme respekt for fundamentale rettigheter og sårbare grupper.” Heter det i meld. St. 5 (2012-2013).⁵⁰

NGO-fondet i Ungarn var et av to fond som kun var rettet mot sivilsamfunnet (Pitija 2010). Det andre var et NGO-fond for miljø, men dette er ikke en del av denne analysen. Målsettingen med NGO-fondet i Ungarn var å styrke sivilsamfunnet i Ungarn ved å støtte mindre subprosjekter innenfor prioriteringssektorene i EØS-midlene (Pitija Rapport 2010). NGO-fondet skulle ikke ha egne prioriteringsområder, men man tok utgangspunkt i de allerede eksisterende prioriteringskodene for ordningen (Schulerud, UD). NGO-fondet i Ungarn støttet prioriteringssektorene; miljøvern og bærekraftig utvikling, sivile friheter og kapasitetsbygging, sosial utjevning og helse og barnevern samt kulturarv (Pitija Rapport 2010). Støtten ble fordelt forholdsvis likt mellom disse forskjellige sektorene (NGO Rapport 2011).

⁴⁹ <http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaortalen/eos-midlene/hva-er-eos-midlene.html?id=685567>

⁵⁰ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stmeld/2012-2013/meld-st-5--20122013/3.html?id=704529>

NGO-fondet ble utlyst i tre forskjellige runder og man kunne søke om støtte fra to forskjellige beløpskategorier. Den minste var fra 5000 til 25 000 euro mens den største var fra 25 000 til 80 000 euro (Pitija Rapport 2010). Under den første utlysningen i 2008 kunne man søke om både mikro og makro støtte til prosjekter med maks 24 måneders varighet (NGO Rapport). I den andre runden i 2009 kunne man bare søke om mikrostøtte til maks 12 måneders varighet (NGO Rapport). Den tredje utlysningen i 2009 kom som et resultat av at det ble overført midler som var blitt til over fra andre fond til NGO-fondet. Det ble da bestemt at man skulle ha en søknadsprosess som besto av to faser hvor alle de som hadde søkt tidligere ble invitert til å søke igjen sammen med nye prosjekter. Organisasjonene som søkte måtte kunne stille med 10 % egenandel av hele beløpet de søkte om og av dette måtte 2 % være innskudd i form av penger.

Totalt var det altså utlyst ca. 6,3 millioner euro. Mer enn 2000 organisasjoner søkte om støtte og av disse var det totalt 240 som mottok støtte (NGO Rapport 2011). I den første utlysningsrunden var det prioriteringssektoren sivile friheter og kapasitetsbygging som fikk flest søknader (352), dette ble forklart med at sektoren favnet for vidt og at mange søkere så dette som en mulighet til å dekke mangler i sin økonomi for daglige utgifter som for eksempel strøm, telefon og leie (NGO Rapport 2011). Denne sektoren ble midlertidig snevret inn i andre runde ved at man fokusert mer på områder som interesserepresentasjon og beskyttelse av interesser og aktiviteter innenfor den offentlige politikken. Da kom det inn flest prosjekter innenfor prioriteringssektoren sosial utjevning- helse og barn med 296 søknader.

De fire fondsforvalterne for NGO-fondet i Ungarn, og deres aktiviteter, vil nå bli presentert. Ökotárs Foundation var leder av konsortiet som hadde ansvar for det største NGO-fondet i Ungarn. Organisasjonen er en ikke-profitt, politisk uavhengig organisasjon som fremmer miljøvern og bevissthet i sivilsamfunnet og det bredere samfunn. De jobber for å forbedre utviklingen av et miljøvennlig, deltakende demokratisk samfunn ved å styrke og støtte den sivile miljøvennlige bevegelse. Organisasjonen fremmer utviklingen av en miljøvennlig bevegelse gjennom å tilby støtte, trening, fellesskap og teknisk assistanse hvor det er nødvendig.⁵¹ Organisasjonen hadde ansvar for miljøvern under NGO-fondet.

Foundation for development of democratic rights (DemNet), som er en privat ungarsk organisasjon, jobber for å tilrettelegge og styrking av den demokratiske sivile sfære i Ungarn og i Sentral- og Øst-Europa i tillegg til andre utviklings- og ufordelaktige regioner i verden.

⁵¹ http://www.okotars.hu/en/about_us

Fra 1995-1998 var organisasjonen partner for United Way International i deres implementering av USAID sitt Demokratiserings nettverksprogram i Ungarn. Organisasjonen hadde fra 1998 ansvaret for USAID sitt nye "Hungarian non-profit sector development program" for en tre års periode. De har også jobbet for den Europeiske Kommisjon ved å administrere "Phare ACCESS pre-accession" fondene som fokuserte på å styrke den operasjonelle kapasiteten til ikke-statlige og non-profit organisasjoner. Hovedverdiene og tilnærmingene innebærer fokus på transparency, innovasjon, kreativitet, lojalitet og deltakelse. DemNet designer og implementerer bærekraftige bevilgningsprogrammer, kapasitetsbygging av sivilsamfunnsorganisasjoner og andre samfunnsaktører, fremme bærekraftige finansielle og operasjonelle modeller, styrke sivilsamfunnsorganisasjoner, støtte grasrotsinitiativ, heve bevisstheten og drive informasjonskampanjer, i tillegg til å gjennomføre offentlige sakførervirksomhet (advocacy) for realiseringen av samfunnsverdier som menneskeverd, ansvar og bærekraft.⁵² Organisasjonen hadde ansvar for Autonomía Foundation ble etablert I 1990 for å fremme sivilsamfunnsutvikling. Organisasjonen støtter sivile initiativ hvor mennesker mobiliseres på bakgrunn av sine lokale ressurser for å nå deres mål. De arbeider ofte i samarbeid med Roma organisasjoner i utarbeidelsen av bevilgningsaktiviteter og i prosjekter som omhandler marginaliserte grupper. Utover direkte utviklingsarbeid driver de også trening og forskningsprosjekter. Bidrar til å lette arbeidet til regjeringen og Europeiske programmer som er rettet mot forbedringer av arbeidsmarkedet for Roma og fattige.⁵³

Carpathian Foundation er et nettverk av fem uavhengige organisasjoner for den Karpatiske Euroregionen. Regionen omfatter grenseområdene i Polen, Slovakia, Ukraina, Ungarn og Romania. Euroregionen ble etablert i 1993 med en målsetning om å bidra til å hindre etniske konflikter i de post-sosialistiske landene etter den demokratiske overgangen. De støtter utviklingen av diverse multi- og etniske fellesskap, oppfordrer til lokalt partnerskap og fremmer grasrotsorganisasjoner og lokale styresmakter. Carpathia Hungary Foundation som ble etablert i 1995 som et initiativ under East-West Institute og med den finansielle støtten av Charles Stewart Mott Foundation er involverte i bevilgnings- og program-aktive aktiviteter, og har siden begynnelsen bevilget ca. 15 millioner USD til flere hundre NGO-er og LSG-er. Hovedfokus til organisasjonen er å støtte lokal utvikling av NGO-er og lokale

⁵² http://www.demnet.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=66&Itemid=57&lang=en

⁵³ <http://www.autonomia.hu/en>

samfunn, å støtte ufordelaktige/underutviklede rurale områder og sårbare grupper, å øke den sosiale bevisstheten og til å støtte ufordelaktig ungdom.⁵⁴

4.3.1 Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett nærmere på selve NGO-fondet. Totalt var det altså utlyst ca 6,3 millioner euro. Mer enn 2000 organisasjoner søkte om støtte og av disse var det totalt 240 som mottok støtte. NGO-fondet i Ungarn støttet prioriteringssektorene; miljøvern og bærekraftig utvikling, sivile friheter og kapasitetsbygging, sosial utjevning og helse og barnevern samt kulturarv. Tilslutt i dette kapittelet blir de fire fondsforvalterne for fondet presentert.

4.4 Sivilsamfunnsfunksjoner

Totalt intervjuet jeg åtte organisasjoner som mottok støtte fra NGO-fondet. Av disse var tre innenfor sektoren sivile friheter og kapasitetsbygging, tre innenfor sektoren sosial utjevning-helse og barn, en innenfor miljøvern og bærekraftig utvikling og tilslutt en innenfor kulturarv sektoren. Med utgangspunkt i det at vi vet at sivilsamfunnet består av en hel rekke forskjellige typer organisasjoner og nettverk, må man ta hensyn til det faktum at alle disse organisasjonene på hver sin måte fyller forskjellige oppgaver innenfor sivilsamfunnet. Det vil derfor også være slik at visse deler av sektoren vil ha tilgang til og forhold som tilsier at deres posisjon er sterkere enn andres innenfor sektoren.

Det har blitt valgt å fokusere grundig på ett prosjekt fra hver prioriteringssektor og å gå mer i dybden på deres aktiviteter. De andre prosjektene vil bli brukt som utfyllende informasjon og ikke presentert i samme dybdegrad. Aktivitetene til disse fire prosjektene spesielt vil så bli sett i sammenheng med funksjonene i rammeverket til Paffenholz og Spurk. Det bør påpekes at de fleste prosjektene innenfor prioriteringssektoren sivile friheter og kapasitetsbygging antageligvis har “mest” av såkalte demokratiserende funksjoner, det er allikevel ikke valgt kun å fokusere på denne sektoren, ettersom ønsket var å undersøke fondet som sådan. Det er også slik at organisasjonenes målsettinger vil bli presentert kort ettersom det er viktig i forhold til å kunne se om prosjektene de utviklet for NGO-fondet egentlig er i tråd med det de vanligvis gjør eller ble utformet for å tilpasses fondet.

⁵⁴ <http://www.karpatokalapitvany.hu/en/iras/history-our-foundation>

4.4.1 Miljøvern og bærekraftig utvikling

Den første organisasjonen til å bli presentert er World Wildlife Fund (WWF). Deres mål er å ivareta det biologiske mangfoldet, minske forurensning av miljøet og å bidra til bærekraftig utvikling ved bruk av naturlige energikilder på lang sikt⁵⁵. Fokuset ligger på de økoregionene som fra forskjellige synspunkt er spesielt viktige, som skogene, innlandsvann, havene og kystlinjer. Fokuserer også på klimaendringer og minskningen av bruk av farlige kjemikalier⁵⁶. Organisasjonen kan regnes som ganske stor ettersom de har 27 ansatte. De er også del av den internasjonale WWF som har regionale kontorer i en rekke land. De startet sitt arbeid i Ungarn allerede i 1986. WWF startet et offisielt programkontor i landet i 1995, men i 2002 ble det nasjonale WWF Ungarn etablert⁵⁷.

Informasjonen om prosjektet bygger på intervjuet med Tamás Gruber i 2011. Han er prosjektleder for ferskvannsteamet i WWF Ungarn. Prosjektet som WWF fikk støtte til er en del av et større prosjekt som de har drevet siden 2003. Det går ut på å arbeide mot et stort prosjekt finansiert av EU som innebærer forbedringen av navigasjonssystemet på Donau. Prosjektet fikk omtrent 60 000 euro fra EØS-midlene i 2009-2010. Hovedaktiviteten i prosjektet er knyttet til lobby og kommunikasjon. Målgruppen er beslutningstakere i Ungarn og EU. Prosjektet de fikk støtte til besto av fire aktiviteter. Den ene var å skrive en klage til EU angående dette navigasjonsprosjektet på Donau. Støtten fra EØS-midlene gjorde det mulig for WWF Ungarn å leie inn advokater som har spesialisering på miljøvern og andre eksperter på området til å være med å skrive denne klagen. Den andre aktiviteten var å bestille en studie av de økologiske konsekvensene av dette EU-prosjektet. Konsekvensene var ifølge Gruber ikke kalkulert eller estimert og det manglet derfor viktig informasjon angående konsekvensene av dette prosjektet. Studien skulle derfor på bakgrunn av internasjonale erfaringer si noe om den økologiske effekten av utbyggingen av navigasjonssystemet. Den tredje aktiviteten i prosjektet var å dekke utgifter slik at WWF kunne møte sine samarbeidspartnere på dette Donau prosjektet. Disse møtene blir brukt til å diskutere lobby strategier. Støtten ble også brukt slik at WWF kunne reise til- og delta på møter om Donaus nye strategiplan med ungarske myndigheter. Under disse møtene fikk de mulighet til å rette fokuset mot de økologiske perspektivene i forhold til Donau. Den fjerde aktiviteten var knyttet til at WWF på den tiden var medlemmer av Det nasjonale miljørådet som lå under det

⁵⁵ http://wwf.panda.org/what_we_do/

⁵⁶ http://wwf.panda.org/what_we_do/

⁵⁷ http://wwf.panda.org/who_we_are/wwf_offices/hungary/

daværende Miljø- og vanndepartementet (slike konsultasjonsråd som er nevnt i kapittel 4.1.2). Dette er et råd som har 21 medlemmer med representanter fra NGO-sektoren, representanter fra universiteter og forskningsinstitutter og representanter fra industrien. Store prosjekter blir noen ganger diskutert i dette rådet, slik som dette Donau navigasjonsprosjektet. Det blir laget offisielle uttalelser fra disse møtene som blir overlevert til departementet som bidrar i regjeringens beslutningsprosess. Dette ble sett på som et viktig lobby tiltak av WWF. Den femte aktiviteten var å skrive en konsekvensutredning for miljøet langs elvebredden av Donau i forhold til en planlagt utbygging av infrastrukturen der. Det ble satt frem flere kommentarer og klager på EU's egen rapport av dette. I kommunikasjonsdelen av prosjektet deltok WWF på Den internasjonale Donau dagen hvor de fokuserte på den økologiske statusen til Donau. Det ble sent ut invitasjon til alle som er interessert i WWF sitt arbeid gjennom deres database som inneholder rundt 50 000 e-poster. I tillegg gir WWF ut en rekke pressemeldinger opplyser Gruber om.

Dette prosjektet favner bredt og inkluderer tre av kategoriene fra rammeverket til Paffenholz og Spurk. Prosjektet bidrar til å styrke formidlingsrollen mellom staten og borgerne, ved å klage på- og lobbe for å fremme sin sak, bestilling av undersøkelse og konsekvensutredelse som de overrekker til den aktuelle myndighetsinstans. I tillegg gav prosjektstøtten organisasjonen mulighet til å delta på møter med de aktuelle myndighetene. Ved å gjøre dette fikk prosjektet overvåket myndighetenes aktiviteter i forhold til et vist prosjekt og passet på at de tok hensyn til de aktuelle miljøhensyn.

WWF er på denne måten også en god representant for viktige miljøhensyn. Dette er den andre funksjonen i rammeverket til Paffenholz og Spurk. Ved å overlevere dokumenter om den gitte saken til myndighetene blir WWF en kanal for kommunikasjon slik at disse sakene kommer på den offentlige agendaen, noe som igjen fører til økt offentlig oppmerksomhet som legger grunnlaget for debatt. Konsultasjonsmuligheten som de hadde med sitt medlemskap i Det nasjonale miljørådet gav den en nyttig kanal for å møte representanter fra myndighetene og til å fremme sin sak. Organisasjonen dekker dermed også funksjon fem i rammeverket som fokuserer på sivilsamfunnet som en formidlingsaktør mellom staten og borgerne. Ved å delta på Den internasjonale Donau dagen fikk de også spredt sitt budskap i det offentlige rom og dermed bidra til å sikre debatt og deltakelse rundt temaet. For å oppsummere, ser man at WWF i sine aktiviteter støttet av EØS-midlene inneholdt elementer fra tre av funksjonene i rammeverket til Paffenholz og Spurk.

4.4.2 Kulturarv

Det andre prosjektet som vil bli presentert kom til gjennom organisasjonen Imago Mundi Cultural Association. Organisasjonen ble etablert i 2002 og arbeider for å etablere kunstcamper, utstillinger og andre kulturelle aktiviteter. Deres medlemmer er kunstnere som tar med seg sine egne arbeider inn i organisasjonens prosjekter. De formidler videre informasjon og erfaringer og bidrar til at forskjellig typer kunst får nye tilnærminger⁵⁸.

Dette prosjektet kom til ved at mannen bak ideen András Megyeri fant ut at han ville gjøre dette prosjektet da han så utlysningen av EØS-midlene. All informasjon om dette prosjektet kommer fra intervjuet med Megyeri i Budapest i 2011. Han tilhørte ingen formell organisasjon, men fikk lov å søke om støtte til sitt prosjekt gjennom vertsorganisasjonen Imago Mundi Cultural Association. En av de første tingene som Megyeri påpeker i intervjuet er hvor stolt han er over at de har klart å videreføre dette prosjektet etter at EØS-midlene tok slutt og at de har klart å gjøre det til en viktig inntektskilde for mange kunstnere. De har også bestemt seg for at de ønsker å lage en egen organisasjon på grunn av suksessen til dette prosjektet. Prosjektet går ut på å male store kunstverk på bygninger i byrommet. Dette bygger på en tradisjon av den amerikanske kunstneren Morrell som lagde store kunstverk ute i det offentlige rom. I tillegg hadde de tre rundbordsmøter med representanter fra myndighetene, NGO-er og representanter fra firmaer. Temaet var offentlig kunst. Den ene konferansen kom det “ganske” mange mennesker og de fikk god pressedekning.

Prosjektet har blitt bærekraftig fordi de har sikret seg sponsorer gjennom malingsprodusenter. I ett tilfelle, etter at det EØS-støttede prosjektet var avsluttet ble de kontaktet av lokale myndigheter som ville at de skulle komme å lage et kunstverk i en annen bydel av Budapest. De har også fått mye pressedekning på grunn av de store kunstverkene, noe som gjør at de også har klart å trekke flere sponsorer. Prosjektet har også levd videre med en ny prosjektkomponent- en utdanningsdel, hvor studenter får delta i de forskjellige stadiene av utformingen av et kunstverk. En fikk lov til å være med på de forskjellige fasene av prosjektet slik at de kunne lære seg hvordan dette fungerte. Noen fikk lov til å være ledere, andre fikk ansvaret for pressen, og noen tok hånd om dokumentasjonen av kunstverkene, noen fikk være med å lage planene, mens andre igjen fikk lov til å utføre selve malingen av kunstverket. Ideen er å gi elever og studenter verdifull erfaring, fordi Megyeri ser skolesystemet som for fokusert på teori.

⁵⁸ <http://imagomundi.hu/ImagoMundi> (Lest 11. oktober 2011)

Dette prosjektet bidrar til den andre funksjonen i rammeverket til Paffenholz og Spurr som er representasjon og offentlig kommunikasjon. De store veggmaleriene fikk stor offentlig publisitet gjennom pressen og ved at de var godt synlige i bybildet. Konferansene som ble holdt med myndigheter og kunstnere til stede skapte et møtested hvor myndigheter og representanter fra det sivile (kunstnerne) kunne diskutere og debattere den estetiske utformingen av byrommet. Prosjektet gav også ungdommer muligheten til å få praktisk erfaring fra kunstprosjekter. Dette samsvarer med den fjerde funksjonen i rammeverket; samfunnsbygging. Ungdommene fikk mulighet til å delta i det offentlige liv ved å være med på et prosjekt som var utenfor deres vanlige sfære. Dette gjorde at de kunne møte nye mennesker de vanligvis ikke omgås og dermed bygge tillitt. Fordi prosjektet også fikk så mye pressedekning som det gjorde skapte det også debatt om temaet i det offentlige rommet. Prosjektet fikk flere tilbakemeldinger både av positiv og negativ karakter, og det skapte debatt på TV og i radioprogrammer.

4.4.3 Sivile friheter og kapasitetsbygging

En av organisasjonene som mottok støtte innenfor denne sektoren var Nonprofit Information and Training Centre Foundation (NIOK) ble etablert i 1993. "Nonprofit Research Association" ønsket å undersøke statusen til NGO-sektoren, men forskningsprosjektet ble etter hvert utviklet til dagens organisasjon. I starten var de støttet av Soros Foundation. Målsetning er å styrke sivilsamfunnet i Ungarn gjennom å tilby kapasitetsbyggingstjenester til NGO-er ved å sette opp et støttesystem for å legge til rette for langtids drift. NIOK legger opp programmer som skal forbedre arbeidet til organisasjoner, legge til rette for profesjonalisme og effektivitet, styrke den tredje sektors forbindelse til lokale myndigheter, til den økonomiske sektoren og til samfunnet som helhet.⁵⁹

Prosjektet støttet av EØS-midlene var på ca. 75 000 euro og inneholdt fire elementer. Det første innebar at de gav 18 ungdommer som var interessert i NGO-sektoren praktikantplass ved organisasjonen. Den andre delen av prosjektet handlet om å innhente og samle bakgrunnsinformasjon om temaer som omhandler NGO-sektoren som for eksempel om transparens og om offentlig konsultasjonsprosesser både nasjonalt og internasjonalt. Dette ble publisert på nettet. Den tredje delen av prosjektet gikk ut på å lage en kunnskapsbase eller

⁵⁹ http://www.niok.hu/fooldal_eng.html

guideline med viktige spørsmål som mange ofte har som arbeider innenfor NGO-sektoren som for eksempel om regelverket. Den siste delen av prosjektet var å lage en offentlig database over alle aktørene innenfor NGO-miljøet. I denne databasen har de ca. 13000 organisasjoner, med kontaktinformasjon, informasjon om deres aktiviteter og finansielle situasjon. Databasen inneholder også en mediaovervåkingskomponent. Den har i tillegg en “hotline” tjeneste for å svare på spørsmål om NGO-sektoren. Denne komponenten av prosjektet har vært mindre suksessfull påpekes det, ettersom Facebook tok mer og mer over som nettverkssted for aktørene. De påpeker at prosjektet likevel var viktig for å promotere organisasjonene i forhold til innbringning av private givere av 1 % skatten.

Dette prosjektet bidro til samfunnsbygging ved at det tok imot 18 praktikanter som var interessert i- og ville lære mer om sivilsamfunnet. Dette hjalp antageligvis ikke til å begrense dype sosiale skiller eller sosial utjevning, men gav allikevel deltakerne i prosjektet mulighet til å bli kjent med nye mennesker som kunne skape engasjement og deltakelse. Prosjektet bidro også delvis til funksjon to i rammeverket; offentlig kommunikasjon. Ved å etablere en søkbar database over svært mange organisasjoner i Ungarn bidro prosjektet til å spre informasjon om sivile organisasjoner i Ungarn. Dette ble en måte å representere sivilsamfunnssektoren på. På samme tid kan man si at prosjektet også har en service ytelses funksjon i seg, ved at den legger til rette og hjelper andre organisasjoner i sektoren blant annet ved opprettelsen av en “hotline” og en egen database over vanlige spørsmål om sektoren. Disse i seg selv er ikke så interessante for demokratisering, men det at de legger til rette for at andre organisasjoner lett skal finne fram og ut av regler som omhandler sivilsamfunnet bidrar de til at andre organisasjoner kan utføre sine oppgaver.

Et av de andre prosjektene innen denne sektoren; Foundation for the Women of Hungary (MONA) derimot arbeider for å utdanne kvinner og for å forbedre deres muligheter for deltakelse i demokratiske prosesser.⁶⁰ MONA sitt prosjekt besto av tre aktiviteter. Den første var å sette opp et samarbeid mellom viktige aktører innenfor “trafficking” i Ungarn. Målet var å få til et etablert samarbeid mellom flere etater og organisasjoner som arbeider innen feltet. Den andre aktiviteten var å utarbeide forslag til lovendringer som er relatert til temaet “trafficking”. Den siste aktiviteten var å kurse politimenn i problematikken og utfordringene knyttet til “trafficking”. Et av hovedmålene med prosjektet var å få grupper som ellers ikke samarbeider til å møtes. Dette prosjektet hadde flere komponenter av rammeverket

⁶⁰ <http://www.mona-hungary.hu/object.70327143-993e-46bd-9498-a86dc2b3d96f.ivy> (Lest 11. oktober 2011)

til Paffenholz og Spurk. Blant annet den femte funksjonen; formidlingsrolle mellom staten og borgerne. Ved å bringe aktører som ellers ikke ville ha møttes sammen er de med på å bygge nye relasjoner i samfunnet. Samtidig bidro prosjektet til representasjon av en sårbar og marginalisert gruppe i samfunnet. De tok opp dette temaet med flere myndighetsinstanser på konferanser som de selv arrangerte. Her fikk de spredd informasjon om temaet til den politiske agendaen.

4.4.4 Sosial utjevning- helse og barn

Kurt Lewin Foundation ble etablert i 1995 som gjennom sitt arbeid ønsker å bidra til konsolideringen av det demokratiske samfunnet i Ungarn og spesielt øke toleransen og å eliminere stereo-type tenkning. Organisasjonen hjelper til med å fremme sosial dialog, toleranse og spredningen av kunnskap og erfaringer som er nødvendig for en aktiv sivil deltakelse, hovedsakelig gjennom utvikling av kritisk tenkning. Programmene som har blitt gjennomført er rettet mot media, utdanning og sosial forskning.⁶¹

I intervjuet med prosjektlederen Marton Illes kommer det frem at dette er en organisasjon med opprinnelse i Ungarn. Organisasjonens arbeid bygger på tankene og ideene til sosiologen Kurt Lewin. Han var opptatt av at man bare kan forstå og hjelpe mennesker i deres eget miljø på deres premisser. Det er dette som er fundamentet for organisasjonens arbeid. I organisasjonen arbeider kommunikasjonsekspertene og sosiologer. Prosjektet var allerede utarbeidet da de fant EØS-midlene. Han påpeker at støtten på 60 000 euro var ganske stort for dem, men at de likte at det hadde en lang tidsramme, ettersom mange andre støtteordninger har svært korte implementeringsperioder, noe som gjør det vanskelig å få prosjektene i havn i tide. Organisasjonen har syv ansatte, men også noen frivillige.

Prosjektet som ble støttet av EØS-midlene hadde tre elementer. Det første gikk ut på å lage en brosjyre som het "100 fattigste". Målsettingen med brosjyren var å vise et alternativt bilde av fattige og stigmatiserte og vanskeligstilte grupper. I brosjyren ble synspunkt fra flere forskjellige aktører presentert. Derfor var det inkludert tekst både av vitenskapelig karakter, fra media og fra aktivister. Målet var å nå ut til yngre mennesker i samfunnet som ikke har så god kjennskap til- eller har vist interesse for denne type temaer tidligere. Brosjyren viser flere stigmatiserte samfunnsgrupper med konkrete eksempler fra menneskers liv som for eksempel; en student med lærevansker, en romagutt, en prostituert, homofile og så videre. De forteller

⁶¹ <http://kla.hu/en/mission/> (Lest 11. oktober 2011)

sine historier og disse blir utfylt med vitenskapelig informasjon om disse gruppene i samfunnet.

Det andre elementet i prosjektet var såkalte “gerilja kampanjer”. Dette er gatekampanjer som går ut på å skape blest om et tema. De hadde for eksempel en “flash mob”⁶², med bruk av jojoer. Slagordet for kampanjen var “en gang opp, en annen gang ned”, med budskapet om at man kan komme seg ut av en vanskelig situasjon. Det ble publisert videoer på nettet fra disse kampanjene.

Det tredje elementet var at det ble arrangert frivillige aktiviteter med vanskeligstilte mennesker for å vise at de også kan bidra med noe i samfunnet. Dette ble gjort i samarbeid med andre frivillige organisasjoner. Et eksempel var når hjemløse lagde kaker som de delte ut på gaten til fremmede som gikk forbi. I et annet eksempel lagde hjemløse gaver til barn som var på hjem for psykisk- og fysisk utviklingshemmede fordi de aldri får besøk av noen. Det var også et mer komplekst prosjekt som fokuserte på at Roma og ikke-Roma mennesker sammen skulle lage videoer om felles frivillige aktiviteter for nettet. De gav også ut støtte til folk som søkte om profesjonelt material til å lage videoer. Folk kunne stemme på de beste videoene, noe som skulle motivere folk til å kikke innom nettstedet. Vinneren fikk litt penger utbetalt. Dette samme konseptet hadde de også med fotografi som utgangspunkt i stedet for film. Dette ble etter hvert til en utstilling som har vært i 20-30 forskjellige steder i Ungarn. 1500- 2000 eksemplarer av brosjyren om de vanskeligstilte ble solgt, mens ca. 1000 eksemplarer ble gitt bort til skoler og biblioteker. Marton Illes som er prosjektleder i organisasjonen påpeker at over 100 personer var involvert i disse prosjektene.

Dette prosjektet hadde også svært mange av funksjonene fra rammeverket i seg. Spesielt gjorde aktiviteter knyttet til representasjon og offentlig kommunikasjon seg gjeldende; funksjon to i rammeverket. Ved å lage den informative brosjyren om vanskeligstilte mennesker bidro prosjektet til artikuleringen av interesser for marginaliserte grupper. Prosjektet hadde i tillegg flere aktiviteter som skapte forskjellige kanaler for kommunikasjon. Dette gjorde at temaet kom på den offentlige agendaen som igjen førte til økt offentlig oppmerksomhet som legger grunnlaget for debatt. Ved å tilby og å organisere frivillig aktivitet for vanskeligstilte bidro prosjektet til funksjon tre; sosialisering. Ved å la hjemløse dele ut kaker på gaten, økte den folks bevissthet rundt temaer som toleranse og aksept. Det at fattige også kan bidra med noe positivt i samfunnet kan bidra til å endre folks

⁶² En “flash mob” er når en gruppe mennesker plutselig samles på et offentlig sted der de utfører en uvanlig handling, for deretter å spre seg igjen.

oppfatning og holdninger til denne gruppen i samfunnet. Prosjektet bidro også til samfunnsbygging. Ved å oppfordre roma og ikke-roma til å samarbeide om å lage film og fotoprojekter sammen, bidro prosjektet som en katalysator for å styrke båndene og skape tilknytning mellom mennesker.

4.4.5 Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett hvordan noen av prosjektene som fikk støtte under NGO-fondet har forvaltet midlene. Deres aktiviteter har blitt analysert ut fra rammeverket til Paffenholz og Spurk. Nesten alle prosjektene hadde aktiviteter som stemte overens med en eller flere av funksjonene i rammeverket. Det virket som om spesielt offentlig kommunikasjon var noe som ble fokusert mye på.

4.5 Demokratiserende sivilsamfunnsstøtte?

Det har vært denne oppgavens hensikt å sette EØS-støtten til sivilsamfunnet i Ungarn inn i en større kontekst. Oppgavens analyse har bestått av fire deler. Den første delen har sett på noen av de institusjonelle løsningene som ble etablert i det ungarske demokratiet og hvilke muligheter disse har gitt sivilsamfunnet for innvirkning og påvirkning i de politiske prosessene. Ungarn er et av de landene som sliter med lav valgdeltakelse. Borgernes tiltro til de statlige institusjonene er laber. Mye skyldes nok i stor grad de store økonomiske forskjellene man ser. Ágh (2002) en av de fremste ungarske samfunnsforskerne påpeker at det har vært et sterkt fokus på de store maktkonsentrasjonene og reformer i økonomien, mens en rekke andre områder som sentral-regjeringen, de lokale regjeringene og sivilsamfunnets organisasjoner så en mindre utvikling. Dette hevder Ágh (2002) har blitt en av de nye utfordringene som har hemmet det nye politiske systemets prestasjoner. Det er en merkbar motstand i Ungarn mot den politiske eliten og valgdeltakelsen er merkbart lav. Det kan tenkes at en styrking av sivilsamfunnet kan være med å bidra til en forbedring av denne situasjonen, men som nevnt ovenfor vil det ene og alene ikke være tilstrekkelig. Styrking av sivilsamfunnet må gå hånd i hånd med andre reformer både i innenfor staten og økonomien.

Den andre delen tar for seg karaktertrekk ved det ungarske sivilsamfunnet og hva slags rammevilkår sivilsamfunnet fungerer under. Dette er en av de kontekstuelle faktorene som har stor betydning for hva man kan forvente av sivilsamfunnet og om det er snakk om et slikt

sivilsamfunn som giverne ofte ser for seg. Problematikken rundt det å tilpasse seg prosjektstøtte er en av de tingene som blir tatt opp her. Hvor forankret er egentlig SSO i samfunnet når deres etterrettighet står ovenfor giverne. Sivilsamfunnet i Ungarn har nytt godt av internasjonale donorer til og med i tiden før regimeendringen, det er naturlig at denne sektoren bygger på tradisjoner fra denne perioden. Spesielt har amerikanske givere satt sitt spor på sektoren.

Den tredje delen ser på EØS-midlenes sivilsamfunnsstøtte til Ungarn. Her blir de bakenforliggende tankene for støtten presentert samt detaljer som omfatter NGO-fondet og dets fondsforvaltere.

I det siste kapittelet i analysen har vi sett hvordan noen av prosjektene som fikk støtte under NGO-fondet har forvaltet midlene. Deres aktiviteter har blitt analysert ut fra rammeverket til Paffenholz og Spurk. Nesten alle prosjektene hadde aktiviteter som stemte overens med en eller flere av funksjonene i rammeverket. Det virket som om spesielt offentlig kommunikasjon var noe som ble fokusert mye på. Sivilsamfunnet kan som vi har sett spille mange forskjellige roller i en demokratiseringsprosess. Det er allikevel begrensninger og utfordringer knyttet til hvordan og hva man egentlig kan og bør forvente av SSO-er. Det normative perspektivet som har tatt tak på mange av debattene om sivilsamfunnet kan være mer begrensende enn berikende når det gjelder premissene for hvorfor og til hva man bør gi støtte. Det er utslagsgivende at man i så måte har realistiske forventninger når man gir støtte til sivilsamfunnet. En “alle under sko tilnærming” vil være ugunstig, og helt sikkert ikke få den effekt man opprinnelig hadde sett for seg.

Denne oppgaven har vist at linken mellom sivilsamfunn og demokratisering ikke nødvendigvis er så enkel som det den tilsynelatende kan virke som. Oppgaven har vist hvordan kontekstualitet og institusjonelle rammer er med på å legge begrensninger og føringer for sivilsamfunnets aktiviteter. Oppgaven har også rettet fokuset mot at sivilsamfunnet ikke kan ses som en egen sfære som uavhengig og selvstendig utfører sine aktiviteter. Sivilsamfunnsstøtte som tar utgangspunkt i et slikt premiss vil antageligvis feile i sin målsetning, i alle fall hvis det var snakk om demokratisering som et av de bakenforliggende tankene. Men, kanskje nettopp derfor er også den norske støtten til sivilsamfunnet begrenset i forhold til størrelsen på beløpet tilsideskrevet sivilsamfunnet fremfor andre aktører.

Det handler blant annet om hvilke muligheter sivilsamfunnsorganisasjoner har for å gjøre en forskjell innenfor sitt nasjonale institusjonelle rammeverk. I tillegg har det blitt sett

på sivilsamfunnet i seg selv i Ungarn i forhold til hva slags ressurser de har og hvordan sektoren er organisert. Dette mener jeg er viktig i forhold til hvordan man velger å rette støtten. NGO-fondet i Ungarn syntes å ha funnet en god størrelsesorden på støtten som stort sett traff både godt etablerte organisasjoner med ressurser i tillegg til organisasjoner som hadde mer begrensede midler, men på mange måter var godt forankret i sitt lokalsamfunn eller innenfor sitt tematiske område.

I dag er politisk mobilisering eller aktivisme mest vanlig med stille opposisjon som gradvis kulminerer og blir offentlig demonstrert bare i ekstreme historiske situasjoner. Det er generelt en ganske stor mistro mot sivilsamfunnet. Jeg mener at organisasjoner som fokuserer på ikke-politiske faktorer kan bidra til mer samfunnsdeltakelse. Det at organisasjoner fokuserer på sektorer eller temaer av interesse som barneklubber, sport og fritidsaktiviteter osv. kan bidra til å fjerne litt av den frykten folk har for å delta i frivillige organisasjoner. Dette er viktig for å få folk til å delta, for å skape nøytrale møteplasser for folk fra forskjellige grupper innenfor samfunnet. Det kan i tillegg bidra til å øke toleranse og respekt, noe som i seg selv vil være viktig for demokratisk verdbygning.

Ottaway & Carothers (2000) påpeker at svært mange, både givere, mottakere og selv en del demokratiske teoretikere ofte har en ide om at sivilsamfunnet alltid er en positiv styrke for demokratiet. Dette til tross for at en rekke organisasjoner og grupper har det man kan se på som u-sivil oppførsel. Deres bidrag i sivilsamfunnet vil i så måte bare forsterke de allerede eksisterende problemene som finnes i samfunnet.

Det fremheves videre at sivilsamfunnet er både en positiv kraft for å holde regjeringer ansvarlige og som en base for hvor et virkelig demokratisk politisk kultur kan bygges. Allikevel ser Carothers & Ottaway (2000) at det er problemer knyttet til disse store forventningene. Det er med andre ord ikke slik at ideer om sivilsamfunnet tuftet på perspektiver fra den vestlige sfære alltid vil fungere like godt i andre stater eller stater i transisjonsfasen.

Når man skal stille seg spørsmålet om hvorvidt EØS-midlene spiller en rolle for demokratisering blir det naturlig å først stille seg spørsmålet om hvorvidt sivilsamfunnet i det hele tatt spiller en rolle for demokratisering? Vi har sett i det teoretiske rammeverket at det ikke er noen enkel kobling mellom sivilsamfunn og demokratisering. De normative argumentene som ofte er bygd inn i definisjonene av sivilsamfunnet gjør at det er lett å gå seg vill. Det er allikevel viktig å se på hvor disse ideene egentlig kommer fra. Det er mye som tyder på at sivilsamfunnet ikke er noe som bare oppstår av seg selv, slik mange vil

argumentere for, men heller er et resultat av en sterk kobling mellom stat og sivilsamfunn. I den sentraleuropeiske konteksten er dette problematisk fordi sivilsamfunnet ble sett på en helt egen sfære som ikke blandet seg med det politiske miljøet. Det var en arena for ikke voldelig motstand mot det etablerte regimet. Det vil være naivt å anta at en på 20 år kan forvente å se et like levende sivilsamfunn som man har i de vestlige landene. Sivilsamfunnet ble i den første tiden etter regimeskiftet et springbrett for mange ledere som ville inn i politikken. I tillegg fikk sivilsamfunnet et relativt dårlig rykte på grunn av at en del organisasjoner utnyttet skattehull i regelverket og egentlig ikke drev noen form for ideell aktivitet. Samtidig har vi sett at tradisjoner for såkalte “frivillige” stormønstringer av partiorganisasjoner under det gamle regimet har ført til at en rekke mennesker er blitt skeptiske til medlemskap i organisasjoner. Det har også funnet sted en såkalt avpolitisering av samfunnet, noe som innebærer at uansett hvor mye man ønsker å støtte organisasjoner som driver arbeid som innebærer lobby virksomhet og overvåkning er dette aktiviteter som i det sivile samfunnet ikke blir særlig høyt prioritert. Det kan være vanskelig å vekke til live et engasjement for å kjempe for saker i et samfunn som har vært demobilisert over så lang tid.

Den lokale konteksten er viktig for hvordan man utformer sivilsamfunnsstøtten. Som vi har sett i det teoretiske rammeverket kan det å støtte NGO-er i noen tilfeller faktisk være skadelig for sivilsamfunnet fordi det fører til en profesjonalisering av sektoren som kan ødelegge for engasjement på grasrotnivå. Det kan faktisk i noen tilfeller gjøre at lista for å delta i det organiserte sivilsamfunnet blir så høy, at små lokale samfunn med begrensede ressurser faktisk blir stående utenfor. NGO-fondet i Ungarn var utformet på en slik måte at den la vekt på svært lite byråkrati og lite formelle rammer for de som søkte. Det gjorde sitt til at støtten nådde ut til grupper som kanskje ellers ikke vil søkt eller som ofte blir skremt bort av lange og vanskelige søknadsprosesser.

Et viktig spørsmål å stille er også om det er det at organisasjonene får mer ressurser som gjør at de bedre kan ivareta demokratiserende aktiviteter eller er det fordi støtten faktisk er rettet direkte mot demokratiserende aktiviteter? EØS-fondet var rettet mot en hel rekke aktiviteter og fokuset var på visse områder. Hovedmålsettingen var å bidra til å redusere økonomiske og sosiale forskjeller og hadde ingen annen målsetting utenom dette. Derfor bar prosjektene også preg av å være svært forskjellige. Allikevel ser vi at ved et helt tilfeldig utvalg av prosjekter hadde de i sine prosjektaktiviteter svært mange av funksjonen fra rammeverket til Paffenholz og Spurk.

Det er i utgangspunktet vanskelig å si noe om hvorvidt EØS-midlene har spilt en rolle for demokratisering eller sivilsamfunnets muligheter til å bidra og ha betydning for demokratiseringen. Ut fra rammeverket til Paffenholz og Spurk synes det i alle fall å være elementer av demokratiserende funksjoner hos prosjektene som mottok støtte under NGO-fondet. Det denne oppgaven midlertidig har kunnet si noe om er hvilke forhold det er som spiller inn på- og legger begrensninger for de demokratiserende funksjonene til sivilsamfunnet.

Det må ikke være noen tvil om at EØS-midlene bidrar til viktige formål i Ungarn. Prosjektenes aktiviteter bidrar på flere forskjellige områder til sosial og økonomisk utvikling. Hvorvidt sivilsamfunnsstøtten er demokratiserende kan man og må det være lov å stille spørsmålsteget ved. Som vi har sett er det svært få organisasjoner som i utgangspunktet driver aktiviteter som vi vanligvis knytter til demokratifunksjoner. Ressursene er mangelfulle for akkurat denne typen organisasjoner og det er også mulig å stille spørsmålsteget ved om organisasjonene har den kunnskapen og erfaringen som kreves for å drive akkurat denne typen aktiviteter. De organisasjonene som faktisk gjør dette er ofte knyttet til en større internasjonal organisasjon slik som Transparency International for eksempel.

Selv om veldig mange organisasjoner driver med såkalt tjenesteyting skal man ikke utelukke at også disse kan ha aktiviteter som er i samsvar med demokratifunksjonene fra rammeverket. Derfor vil det å rette demokratistøtte kun til visse forhåndsgitte organisasjoner ikke nødvendigvis bli riktig.

Ved å ta hensyn til den lokale konteksten, i tillegg til å sette sivilsamfunnsstøtten til Ungarn inn i en større helhet hva gjelder sivilsamfunnsteori kan det virke som om en fokusering av støtten på flere konkrete områder ville kunne gi støtten større effekt og treffsikkerhet i forhold til de lokale og- eller nasjonale utfordringene (i alle fall om ønsket var demokratisering).

Det er mye som kan tyde på at sivilsamfunnet langt fra har blitt det aktivistene så for seg etter regimeskiftet eller hva givene lovet at det skulle bli. Selv om sivilsamfunnsbyggingen gav lovnader om et blomstrende foreningsliv på grasrota, er sivilsamfunnet i dag i stor grad de profesjonelle NGO-enes sektor. Mange av midlene som har vært utlyst til sivilsamfunnet har vært utilgjengelig for mange lokale grupper. På den andre siden har NGO-fondet som vi har sett ovenfor klart å nå ut til nye aktører som ikke var etablert enda og støttet prosjekter som hadde stor grad av lokal forankring.

Hvis man skal bygge sivilsamfunnets kapasitet som et prosjekt i å styrke demokratiet er en forståelse av forholdet mellom sivile organisasjoner og staten en viktig forutsetning. Sivilsamfunnet krever uavhengighet fra staten for å fylle sin rolle på best mulig måte. Samtidig er staten viktig for sivilsamfunnet ved at den sikrer det institusjonelle rammeverket som sivilsamfunnet kan fungere under.

Når man ser på sivilsamfunnets rolle i demokratisering er det også et paradoks at mange av disse organisasjonene ikke i seg selv er demokratiske. Mange organisasjoner hevder å representere forskjellige borgere ved selv å definere seg som representative for den gruppen. Dette kan være problematisk ovenfor demokratier. Hvem skal staten være lydhør ovenfor og hvordan vet man at forskjellige grupper har tilstrekkelig støtte og dermed er representative for den gruppen de hevder å representere? Derfor må man når man studerer sivilsamfunnets rolle til demokratisering i tillegg til å se på deres funksjoner også se på hva slags strukturer de selv opererer med og hvordan de legitimerer seg selv som representative for visse grupper eller saker. Hvem er de, hva vil de og hvordan. Det behøves med andre ord mye mer kunnskap om sivilsamfunnet. Dette er spesielt gjeldende for demokratier under fremvekst.

Sivile organisasjoner som NGO-er er viktige for å bygge et sivilt samfunn. Samtidig som det er viktig å huske på at det er langt flere former for foreninger, klubber og organisasjonsformer som utgjør sivilsamfunnet enn NGO-er. Spørsmålet om NGO-er er det som skal til for å bygge et demokrati kommer i den ungarske konteksten derfor under tvil. Er det mulig at det er statens støtte til sivile organisasjoner som er med på å bygge et sivilsamfunn i stedet. Sivilsamfunnsbygging i Ungarn er et komplekst puslespill som i mange andre land etter regimeendringer. Det er viktig å ta høyde for at sivilsamfunnet under den umiddelbare transisjonsperioden fungerte som en opposisjon mot staten. Krefter innenfor sivilsamfunnet er fortsatt den dag i dag svært skeptiske til staten samtidig som de er avhengige av at staten stiller et institusjonelt rammeverk som de kan arbeide under.

For eksterne aktører som ønsker å assistere sivilsamfunnsbygging og demokratisering i transisjonsland er det visse aspekter det vil være viktig å ta høyde for. Sivilsamfunnets utvikling i disse landene er annerledes enn i vesten. NGO-er har en annen rolle. De er ikke kommet til som et resultat av sivilsamfunnet, men som en pådriver for å skape et sivilsamfunn. Selv om en del aspekter ved sivilsamfunnet på overflaten kan synes å være de samme som i vesten er det ofte slik at de har helt andre forutsetninger og krever andre løsninger enn det vi er vant til.

Bernhard (2003) påpeker at det offentlige rom må være garantert som et område av frihet fra staten av staten selv. Dette kompliserer selvsagt saken for en rekke land. Her kan man stille spørsmålstegn ved om sivilsamfunn i stater hvor man forsøker å bygge demokratier er en så viktig aktør hvis ikke staten selv allerede kan garantere denne friheten.

Selv om det er mange i dag som mener at de sentraleuropeiske landene nå er konsoliderte demokratier, er det fortsatt noen etapper igjen å gå. Sivilsamfunnet kan spille en rolle i selve overgangen til demokrati og under konsolideringsfasen. Som vi har sett har fortsatt disse landene på grunn av deres historiske arv fra kommunismen en rekke utfordringer som jeg vil tørre påstå i stor grad kan bli møtt av et velfungerende sivilsamfunn under de rette forutsetningene.

Litteraturliste

Ágh, A. (2002). At forstå politik i Ungarn. *Nørgaard. O & L. Johannesen (red.). DEMSTAR research report nr. 2* (s. 1-33). Århus Universitet: Institutt for statskundskab.

Anheier, H. K. (2009). What kind of nonprofit sector, what kind of society?: comparative policy reflections. *American behavioral scientist*, Vol. 52, 1082-1094.

Baker, G. (2002). *Civil society and democratic theory: alternative voices*. London and New York. Routledge.

Bernhard, M. (1993). Civil society and democratic transition in East Central Europe. *Political science quarterly*, Vol. 108, 307-326.

Bozóki, A. (1999). Democracy in Hungary, 1990-97. *M. Kaldor & I. Vejvoda. (eds.) Democratization in Central and Eastern Europe*. (s. 105-120). London and New York: Pinter.

Burnell, P. J. & P. Calvert (2004). *Civil society in democratization*. UK. Frank Cass and company limited.

Cameron, G. (2008). *Background paper: how should we classify civil society? A review of mainstream and alternative approaches*. KDK Conference centre, The Netherlands (3-4 December 2008). INTRAC International NGO training and research centre.

Carothers, T. (2004). *Critical mission: essays on democracy promotion*. Washington, D.C.. Carnegie endowment for international peace.

Carothers, T. & M. Ottaway (2000). The burgeoning world of civil society aid. *M. Ottaway & T. Carothers (eds.), Funding virtue. Civil society aid and democracy promotion*. (s. 3-17). Washington, D.C: Carnegie endowment for international peace.

Det kongelige utenriksdepartement. Stortingsmelding 35 (2003-2004). *Felles kamp mot fattigdom. En helhetlig utviklingspolitikk*. Oslo.

Diamond, L.J. (1994). Toward democratic consolidation. *Journal of Democracy*, Vol. 5, 4-17.

Edwards, M. (2004). *Civil society*. Cambridge. Polity Press.

Freise, M. & P. Pajas (2004). Organizational and legal forms of nonprofit organizations in Central Europe. *A. Zimmer & E. Priller (eds.), Future of civil society. Making Central European nonprofit-organizations work* (s. 129-146). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Frič, P. (2004). Political developments after 1989 and their impact on the nonprofit sector. *A. Zimmer & E. Priller (eds.), Future of civil society. Making Central European nonprofit-organizations work* (s. 217-245). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Gerring, J. (2007). *Case study research: principles and practices*. New York, NY. Cambridge university press.

- Grugel, J. (2002). *Democratization: a critical introduction*. New York, NY. Palgrave.
- Johnston, R. J., D. Gregory, G. Pratt, & M. Watts (2000). *The dictionary of human geography* (4. utg). USA, UK & Australia. Blackwell publishing.
- Keane, J. (2009). Civil society, definitions and approaches. *H. K. Anheier & S. Toepler (eds.). International encyclopedia of civil society* (s. 461-464). New York, NY: Springer science + business media.
- KSH Központi statisztikai hivatal. (2010) *Nonprofit szervezetek Magyarországon*. Budapest.
- Kuti, É. (2008). *Civil Europe – Civil Hungary*. Hungary. European House.
http://www.apd.ro/files/publicatii/Europa_civica-Ungaria_civica.pdf
- Kuti, É. & Sebestény, I. (2004). Boom and consolidation: the nonprofit sector in Hungary. *A. Zimmer & E. Priller (eds.), Future of civil society. Making Central European nonprofit-organizations work* (s. 655-679). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Körösényi, A., C. Tóth & G. Török (2003). *A Magyar politikai rendszer*. Budapest. Osiris Kiadó.
- Lewis, P. G. (1998). *Central Europe since 1945*. UK. Longman Group.
- Linz, J. J. & A. C. Stepan (1996). Toward consolidated democracies. *Journal of democracy*, Vol. 7, 14-33.
- Luckham, R., A. M. Goetz & M. Kaldor (2003). Democratic institutions and democratic politics. *Bastian, S. & R. Luckham (eds.), Can democracy be designed?: the politics of institutional choice in conflict-torn societies*. London. Zel Books Ltd.
- Mercer, C. (2002). NGOs, civil society and democratization: a critical review of the literature. *Progress in development studies*, Vol. 2, 5-22.
- Miszlivetz, F & K. Ertsey (1998). Hungary: civil society in the post-socialist world. *Roy, A.V. (ed.). Civil society and the aid industry*. UK. Earthscan.
- NGO Rapport. (2011). *A Norvég civil támogatási alap három éve. Célok, eredmények és tanulságok*. Budapest, Ökotárs Alapítvány.
http://norvegcivilalap.hu/sites/default/files/dokumentumok/norveg_civil_alap_3_eve_zarokiadvany.pdf
- Osborne, S. P. & A. Kaposvari (1998). Non-governmental organizations and the development of social services. Meeting social needs in local communities in post-communist Hungary. *Public administration and development*, Vol. 18, 365-380.
- Ottaway, M. & T. Carothers (2000). Toward civil society realism. *M. Ottaway & T. Carothers (eds.), Funding virtue. Civil society aid and democracy promotion*. (s. 293-310). Washington, D.C: Carnegie endowment for international peace.

Paffenholz, T & C. Spurk (2006). Civil society, civic engagement, and peacebuilding. *Social development papers. Conflict prevention & reconstruction. The World Bank*, No. 36, 13-67.

Pankoke, E. (2004). Voluntary associations and civic engagement: European traditions, discourses and perspectives for voluntary and intermediary networks. A. Zimmer & E. Priller (eds.), *Future of civil society. Making Central European nonprofit-organizations work* (s. 57-76). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Pitija Rapport. (2010). *Evaluation of EEA and Norway grants – NGO gunds. Main Report*. Ljubljana, Pitija.
<http://eeagrants.org/Results-data/Results-overview/Documents/Evaluations-and-reviews>

Rasch, B.E. (2000). *Demokrati: Ideer og organisering*. Bergen. Fagbokforlaget.

Romsics, I. (2005). *Magyarország története a XX. században*. Budapest. Osiris kiadó.

Rose-Ackerman, S. (2005). *From elections to democracy: building accountable government in Hungary and Poland*. New York, NY. Cambridge university press.

Rose-Ackerman, S. (2007). From elections to democracy: public participation and the role of civil society. *East European politics and societies*, Vol. 21, 31-47.

Rymsza, M. & A. Zimmer (2004). Embeddedness of nonprofit organizations: government – nonprofit relationships. A. Zimmer & E. Priller (eds.), *Future of civil society. Making Central European nonprofit-organizations work* (s. 169-197). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Sachikonye, L. (1995). Democracy, civil society and social movements: An analytical framework. L. Sachikonye (ed.), *Democracy, civil society and the state: Social movements in Southern Africa*. Zimbabwe: Sapes Books.

Salamon, L. (2004). Foreword. A. Zimmer & E. Priller (eds.), *Future of civil society. Making Central European nonprofit-organizations work* (s. 9-10). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Seim, J. (2002). Historie som bakteppe og bagasje. E. Bakke (red.), *Sentral-Europa og Baltikum etter 1989*. Oslo. Det Norske Samlaget.

Sitter, N. (2002). Ungarn – stabilisering gjennom konkurranse. Bakke, E. (red.), *Sentral-Europa og Baltikum etter 1989*. Oslo. Det Norske Samlaget.

Svåsand, L. & A. Tostensen (2009). *Non-state actors and democratic consolidation. NUFU project on democratic consolidation in Malawi*. Bergen. Chr. Michelsens Institute, working papers.
<http://bora.cmi.no/dspace/bitstream/10202/423/1/Working%20paper%20WP%202009-1.pdf>

Thagaard, T. (2009). *Systematikk og innlevelse: En innføring i kvalitativ metode*. (3. utg). Bergen. Fagbokforlaget.

Tvedt, T. (1992). Evaluation report 3.92. *De private organisasjonene som kanal for norsk bistand. En analyse av utviklingstrekk i forholdet mellom den norske staten og den tredje sektor*. Universitetet i Bergen. Senter for utviklingsstudier.

Tvedt, T. (2006). The international aid system and the non-governmental organisations: a new research agenda. *Journal of international development*, Vol.18, 677-690.

van Rooy, A. & M. Robinson (1998). Out of the ivory tower: civil society and the aid system. A. Van Rooy (ed.), *Civil society and the aid industry* (s. 31-70). London: Earthscan publications limited.

Wandycz, P. S. (2001). *The price of freedom. A history of East Central Europe from the middle ages to the present* (2. utg). London. Routledge.

Zimmer, A. (2004). Civil society organizations in Central and Eastern European countries: introduction and terminology. A. Zimmer & E. Priller (eds.), *Future of civil society. Making Central European nonprofit-organizations work* (s. 11-27). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Vedlegg 1: Intervju guide

Denne intervjuguiden ble tilpasset de forskjellige intervjugruppene og den aktuelle intervjusituasjonen.

A. Introduksjon:

- *Presentere meg selv*
- *Gi informasjon om prosjektet, og hva jeg kommer til å stille spørsmål om*
- *Si litt om konsekvenser, f.eks. om tilbakemelding om resultatet*
- *Informere om retten til å bryte når som helst – skriftlig samtykke*

B. Personlig informasjon:

- *Navn?*
- *Hvor lenge har du arbeidet ved organisasjonen?*
- *Hva er din stilling ved organisasjonen?*
- *Litt om din bakgrunn, utdanning, interesseområder?*
- *Hva var din motivasjon for å drive med dette arbeidet?*

C. Ideologi/målsetninger og strategier for organisasjonen

- *Fortelle om organisasjonen, når og hvordan den ble etablert?*
- *Var den etablert av utenlandske interesser eller ungarske aktører?*
- *Hvilke saker/aktiviteter jobber organisasjonen med til daglig? Har disse endret seg fra tidligere?*
- *Har organisasjonen egne programmer/prosjekter eller driver med viderefinansiering?*
- *Fra hvor kommer finansieringen? Har dere amerikansk støtte?*
- *Hvilke erfaringer har dere fra EU-støttede prosjekter?*
- *Har dere forsøkt å skaffe finansiering fra private givere og eller firmaer?*
- *Har dere frivillige?*
- *Hvilke personer arbeider i denne organisasjonen og hvor mange?*
- *Har organisasjonene medlemsbase?*
- *Har organisasjonen etablert samarbeid med utenlandske organisasjoner eller andre organisasjoner i Ungarn?*
- *Er det mange andre organisasjoner som arbeider med det samme som dere i Ungarn?*
- *Hvilke utfordringer er knyttet til å arbeide med disse målene i Ungarn?*
- *Er det annerledes å arbeide med disse målsetningene i Ungarn i dag enn det var tidligere?*

- *Hva er de største utfordringene denne organisasjonen møter på i sitt daglige virke i Ungarn?*

D. Informasjon om prosjekter generelt og det norsk støttede prosjektet

- *Fikk dere prosjekter som var rettet mot advocacy eller watchdog aktiviteter?*
- *Var det prosjekter som arbeidet med networking mellom sivilsamfunn og stat, eventuelt forskjellige typer grupper i lokalsamfunn?*
- *Bidro det norske fondet med noe nytt i forhold til andre fond for sivilsamfunnet i Ungarn?*
- *På hvilken måte lobber dere for deres aktiviteter?*
- *Fortelle om hovedaktivitetene for det norske prosjektet?*
- *Fortelle om hvordan prosjektet ble gjennomført?*
- *På hvilken måte skiller det seg fra andre prosjekter organisasjonene har?*
- *Hva har den norske støtten betydd for organisasjonen og deres arbeid?*
- *Hvilken effekt har den norske støtten hatt?*
- *Hvilke aktiviteter hadde dere for å spre informasjon om prosjektet?*
- *Har prosjektet hatt noen ettervirkninger?*
- *Hva synes du om lengden for prosjektstøtten?*
- *Hvordan var det å søke om støtte fra NGO-fondet?*
- *Hadde dere allerede planlagt prosjektet da dere så utlysningen for NGO-fondet?*
- *Hvor mange var dere som arbeidet med prosjektet?*
- *Har du noen meninger om temaene NGO-fondet var inndelt i?*
- *Ville det vært mer hensiktsmessig med mer konkrete målsetninger med fondet?*
- *Hva slags tilbakemeldinger har dere fått på dette prosjektet?*

E. Generellt om sivilsamfunnet i Ungarn

- *Hvordan vil du karakterisere sivilsamfunnet i Ungarn?*
- *Hva ser du på som de største utfordringene for det ungarske sivilsamfunnet?*
- *På hvilken måte tror du sivilsamfunnet kan bidra til et mer demokratisk samfunn?*
- *Hva ser du på som de største endringene i sivilsamfunnet?*
- *Hvordan er det å jobbe med lobbying for en sak i Ungarn?*
- *Hva er holdningene til politikere og statsansatte ovenfor sivilsamfunnet?*
- *Hvilke holdninger har folk flest til sivilsamfunnet?*
- *Er det vanskelig å få innpass hos myndigheter og tilgang til fora hvor man kan lobbe sine saker?*
- *Hvilken aksept har sivile organisasjoner i Ungarn?*
- *Er det mange organisasjoner i Ungarn man kan si faktisk jobber med watchdog aktiviteter?*

F. Generelt om demokratiet i Ungarn

- *Hva ser du på som de største utfordringene for det ungarske samfunn og for det ungarske demokratiet?*

G. Avslutning

- *Oppklare eventuelle uklarheter*
- *Har informanten spørsmål eller kommentarer til andre ting intervjuet burde tatt opp.*
- *Har informanten noen videre innspill?*

Vedlegg 2: Førstehåndskilder

Fra forvaltningen av midlene:

- Den norske ambassaden i Budapest. Siri Ellen Sletner. Ambassadør. Budapest, 13. mai 2011.

Bakgrunn: Ambassadør ved Den norske ambassaden i perioden 2009-2013.

- Det kongelige utenriksdepartement. Ingrid Schulerud. Rådgiver ved Seksjon for Sentral-Europa og EØS-finansieringsordningene. Oslo, 17. august 2011.

Bakgrunn: arbeidet med handlingsplanen for søkerlandene (2001-2003). Arbeidet med EØS-midlene fra 2003 som byråsjef og da med det bilaterale forholdet til de sentraleuropeiske landene og de overordnede politiske målene. Ledet arbeidsgruppe som jobbet med prioriteringene for midlene etter at forhandlingene var ferdigstilt.

Fondsforvalterne i Ungarn:

- Foundation for Development of Democratic Rights (DemNet). Péter Pálvölgyi. Budapest, 21. juni 2011.

Bakgrunn: Direktør. Ansatt siden 1998.

- Autonómia Foundation. Mr. András Nun. Budapest, 24. juni 2011.

Bakgrunn: Programoffiser. Ansatt siden 1995. Tidligere arbeidet på Democracy program støttet av Phare (EU).

- Ökotárs Foundation. Ms. Veronika Móra. Budapest, 23. juni 2011.

Bakgrunn: Direktør fra 2006. Ansatt siden 1997.

Carpathia Foundation. Mr. Roland Kelemen. Budapest, 29. juni 2011.

Bakgrunn: Programkoordinator. Ansatt siden 2007.

Prosjekter som ble intervjuet:

- Artemisszió Foundation. Judit Koppány. Budapest, 11. juli 2011.

Bakgrunn: Ekspert medarbeider. Ansatt siden 2000.

- Hungarian Civil Liberties Union. Dr. Dénes Balázs. Budapest, 8. juli 2011.

Bakgrunn: President for organisasjonen og advokat.

- Foundation for the Women of Hungary. Ms. Réka Sáfrány. Programassistent. Ms. Lília Balogh. Bibliotekar og koordinator. Budapest, 11. juli 2011.

- Nonprofit Information and Training Centra Foundation. Ms. Eszter Simor.
Programansvarlig. Zsuzsanna Pikó. Programoffiser. Budapest, 12. juli 2011. Ingen av dem jobbet på prosjektet, men Pikó har jobbet der siden 2000 og Simor siden 2008.
- Kurt Lewin Foundation. Mr. Márton Illes. Budapest, 7. juli 2011.
Bakgrunn: Leder for kommunikasjonprogrammer og hovedredaktør. Ansatt siden 2007.
- Hungarian Hospice Fountaion. Dr. Muszbek Katalin. Budapest, 7. Juli 2011.
Bakgrunn: Direktør, lege og psykiater. Var med å etablerte organisasjonen i 1991, ble direktør fra 1996.
- World Wild Fund. Mr. Tamás Gruber. Budapest, 12. Juli 2011.
Bakgrunn: Programoffiser. Jobbet åtte år i organisasjonen.
- Imago Mundi Cultural Association. Mr. András Megyeri. Budapest, 12. Juli 2011.
Bakgrunn: Prosjektansvarlig. Har erfaring fra andre sivilsamfunnsorganisasjoner.

Andre:

- International Centre for Democratic Transition. Mr. Sándor Köles. 6. juni 2011.
Bakgrunn: Senior visepresident siden 2005. Har over 20 år med erfaring fra sivilsamfunnssektoren og arbeid med lokal utvikling innen Sentral- og Øst-Europa.
- Budapest College of Management. Dr. Éva Kuti. Budapest 17. juni 2011.
Bakgrunn: Professor og forsker. Arbeidet med sivilsamfunnsforskning de siste 20 årene, blant annet med utarbeidelse av årlige statistiske rapporter om sivilsamfunnet i Ungarn. Arbeider for å spre kunnskap og erfaringer om regimeskiftet i Sentral-Europa til andre land i verden.

